



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1332

Bogotá, D. C., jueves, 27 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 34 DE 2022 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia y se otorga la categoría de Distrito Especial Turístico, Económico y Cultural al municipio de Girardot en el departamento de Cundinamarca.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así: El municipio de Girardot se organiza como Distrito Especial Turístico, Económico y Cultural.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución política: El municipio de Girardot se organiza como Distrito Especial Turístico, Económico y Cultural, su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten.

Artículo 3. Vigencia. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores;

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

La presente iniciativa busca otorgarle al municipio de Girardot del departamento de Cundinamarca la categoría de Distrito Turístico, Económico y Cultural a través de una reforma constitucional de los artículos 328 y 356. Esta iniciativa permite proporcionar al municipio herramientas legales que permitan promover el desarrollo integral de su territorio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

II. ANTECEDENTES

Esta iniciativa ha sido impulsada en el Congreso en tres oportunidades y actualmente cursa en la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo 89 de 2022.

Proyecto	Autores	Objeto	Observaciones
Proyecto de Acto Legislativo 16/19 Senado	Temístocles Ortega Narváez, Germán Darío Hoyos Giraldo, Feliciano Valencia Medina, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Victoria Sandino Simanca Herrera, Sandra Ramírez Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Wilson Neber Arias Castillo, Aída Yolanda Avella Esquivel, Gustavo Bolívar	La presente iniciativa busca otorgarle al municipio de Girardot del departamento de Cundinamarca la categoría de Distrito Turístico y Cultural a través de una reforma constitucional de los artículos 328 y 256.	Este proyecto del que soy coautor se radica nuevamente en la presente vigencia con actualizaciones pertinentes. Este proyecto fue archivado por vencimiento de términos por el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.

	Moreno		
Proyecto de Acto Legislativo 170/19 Cámara	Diego Patiño Amariles, Wadith Alberto Manzur Imbett, Anatólio Hernández Lozano, Julio César Triana Quintero, Jorge Méndez Hernández, José Daniel López Jiménez, Carlos Abraham Jiménez López, Carlos Alberto Cuenca Chau, Jorge Enrique Benedetti Martelo, José Gabriel Amar Sepúlveda, Néstor Leonardo Rico Rico	El objeto del Proyecto de Acto Legislativo número 170 Cámara "por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural la Ciudad de Girardot en el departamento de Cundinamarca", es otorgarle a la ciudad de Girardot (Cundinamarca) la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural mediante una reforma constitucional de los artículos 328 y 356 y de esta forma fortalecer jurídicamente al municipio y sus habitantes quienes dependen del turismo de la región.	Este proyecto fue archivado por vencimiento de términos por el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.
Proyecto de Acto Legislativo 391/21 Cámara	Gustavo Hernán Puentes Díaz, Jorge Méndez Hernández, Salim Villamil Quessep, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, José Gabriel Amar Sepúlveda, Nubia López Morales, Hernán Bangüero Andrade, Néstor Leonardo Rico Rico	El objeto del Proyecto de Acto Legislativo, es otorgarle a la ciudad de Girardot en el departamento de Cundinamarca la categoría de Distrito Especial, Turístico, portuario y cultural mediante una reforma constitucional de los artículos 328 y 356 y de esta forma fortalecer jurídicamente al municipio y sus habitantes quienes dependen del turismo de la región.	Este proyecto es la actualización del presentado en la legislatura julio 2019 - 2020 (Proyecto de Cámara 170/19) y fue archivado por vencimiento de términos por el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.
Proyecto de Acto Legislativo 89/22 Cámara	Carlos Alberto Cuenca Chau, David Luna Sanchez, Mauricio Parodi Díaz, Jorge Enrique Benedetti Martelo, John Edgar Pérez Rojas, Julio	El objeto del Proyecto de Acto Legislativo, es otorgarle a la ciudad de Girardot en el departamento de Cundinamarca la categoría de Distrito Especial,	Este proyecto es la actualización del presentado en la legislatura julio 2021 - 2022

	César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, Néstor Leonardo Rico Rico, Lina María Garrido Martín, Hernando González	Turístico, Portuario y Cultural mediante una reforma constitucional de los artículos 328 y 356 y de esta forma fortalecer jurídicamente al municipio y sus habitantes quienes dependen del turismo de la región.	(Proyecto de Cámara 391/21) y fue archivado por vencimiento de términos por el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.
--	--	--	--

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En este sentido, consagró la categoría especial de municipios en el artículo 286, que señala “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” “La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” y en el artículo 287 refiere que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4. Participar en las rentas nacionales”.

El artículo 322 de la Constitución declaró a Bogotá como Distrito Capital y el artículo 328 establece como Distritos Especiales: (i) Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; (ii) el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter; y (iii) se organiza a Buenaventura y a Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; (iv) La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico; (v) La ciudad

de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El artículo 356 de la Constitución Política modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo número 01 de 2001 establece que:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, distritos, y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos, y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos, y municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

El Gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

Parágrafo transitorio. *El Gobierno deberá presentar el Proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, a más tardar, el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.*

Parágrafo. *La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes*

administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

La Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”, en su Capítulo III, establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. El artículo 29 los Distritos Especiales serán competentes para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas, así como también organizarse como áreas metropolitanas, coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano y dirigir las actividades que por su carácter y denominación les corresponda.

La Ley 1617 de 2013 establece el régimen para los Distritos Especiales con el objetivo de que promuevan el desarrollo integral de su territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias.

El artículo 2° de la ley 1617 de 2013 establece que “los Distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, los cuales están sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano”. y el artículo 8° establece los requisitos para la creación de distritos.

Al presente proyecto no le son aplicables los requisitos del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, pues de ser aprobada, Girardot pasaría a ser un Distrito reconocido por la Constitución Política mediante acto legislativo sin necesitar el cumplimiento de condiciones adicionales.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 646 de 2010 establece que “la determinación o señalamiento de las categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se “expresa la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado”.

Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de

las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es “sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial”, sin perjuicio de que subsidiariamente, “en lo no dispuesto en este, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario”.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha reconocido en sentencia C-063 de 2002 y C-247 de 2019 el principio de autonomía de los distritos especiales. “el núcleo esencial de la autonomía territorial está conformado por aquel reducto mínimo, indisponible por parte del legislador, que consiste en la facultad de las entidades territoriales de gestionar sus propios intereses, el cual se delimita mediante las potestades previstas en el artículo 287 de la Constitución Política”¹.

IV. CONVENIENCIA DE LA CREACIÓN DEL DISTRITO ESPECIAL TURÍSTICO, ECONÓMICO Y CULTURAL AL MUNICIPIO DE GIRARDOT.

a. Caracterización del municipio

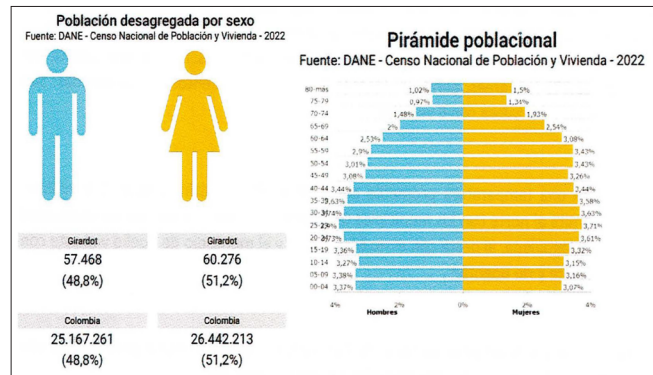
El municipio de Girardot se encuentra ubicado al suroccidente del departamento de Cundinamarca en la región del alto Magdalena, en un valle intercordillerano estrecho entre la cordillera Oriental y la Central, cuya máxima anchura no sobrepasa los 40 kilómetros. En su extremo sur en su parte baja, Girardot está a 289 m.s.n.m. pero puede llegar hasta las 600 a 800 m. sobre el nivel en las partes más altas que corresponden a las cuchillas de la Culebra y el Espino en la cordillera Alonso Vera.

El municipio posee una extensión de 130 km², con 2.046 hectáreas que corresponden al área urbana, esta se encuentra dividida en cinco comunas, reagrupando 148 barrios. Teniendo como área de extensión 161 hectáreas distribuidas en tres sectores, el sector Norte con 102 hectáreas, el Centro-Occidente con 51 hectáreas y el Sur - Occidente con 8 hectáreas. El área rural cuenta con una extensión de 10.779 hectáreas, donde se identifican dos corregimientos y once veredas: San Lorenzo con cinco veredas y Barzalosa con seis veredas.³

Girardot cuenta con una temperatura promedio anual de 33.3° C (máxima: 38.3° C y mínima: 29.3°C). Girardot limita al norte con los municipios de Nariño y Tocaima, al sur con los municipios

de Flandes y el río Magdalena, al oeste con el río Magdalena y el municipio de Coello y al este con el municipio de Ricaurte y río Bogotá.⁴

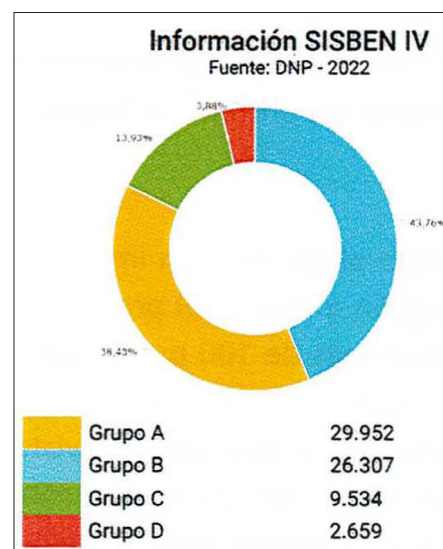
De conformidad con el Departamento Nacional de Planeación, Girardot contaba para el 2022 con una población de 117.774 habitantes, desagregadas por sexo y edad⁵ así:



Actualmente, el total de la población es de 117.744 habitantes, de los cuales, el 49,19% se concentra en personas entre los 20 y 54 años, los cuales fácilmente se pueden insertar en los proyectos turísticos y de servicios logísticos que sean impulsados en esta región.

Así mismo, el DANE proyectó, para el año 2035, una población de 151.755⁶

Adicionalmente, en la información Sisbén IV se establece que hay 68.452 personas inscritas de las cuales el 82,19% pertenecen a los grupos A y B que se conforman por la población con menor capacidad de generación de ingresos o población en pobreza extrema. Por su parte, las personas en condición de vulnerabilidad corresponden al 13,93% (Grupo C) y solo el 3,88% de las personas inscritas, no están en situación de pobreza (Grupo D):



¹ Sentencia Corte Constitucional C-010 de 2013.

² Tomado de Terridata - Sistema de Estadísticas Territoriales del DANE. Fichas y tableros Girardot, Cundinamarca TerriData: DNP

³ Tomado del Plan de Desarrollo municipio de Girardot 2016 - 2019 “GIRARDOT PARA SEGUIR AVANZANDO”: Plan de Desarrollo, Para Seguir Avanzando 2016 - 2019.pdf (girardot-cundinamarca.gov.co)

⁴ Tomado de la página de la Alcaldía de Girardot - información del municipio: Información del municipio (girardot-cundinamarca.gov.co)

⁵ Tomado de Terridata - Sistema de Estadísticas Territoriales del DANE. Fichas y tableros Girardot, Cundinamarca TerriData: DNP

⁶ Tomado del DANE. anexo-proyecciones-Municipal_Sexo_2018-2035.xlsx (live.com)

El municipio está conformado por tierras mayoritariamente planas y con ligeras ondulaciones, careciendo de montañas elevadas. La topografía del municipio ha facilitado el desarrollo de las vías carretables y ha hecho posible la mecanización de su sector agrario, con importantes rendimientos en la producción⁷.

Gracias a la ubicación estratégica de Girardot, hace más de 50 años el municipio se convirtió en uno de los más importantes puertos del país sobre el río Magdalena, sin embargo, por la construcción y regularización de diferentes vías, perdió el monopolio del cruce del río y el puerto entró en decadencia. Al estar ubicada en el centro del país en las cercanías de la capital, Girardot se ha convertido en un eje central para la comunicación vial en el país y en uno de los destinos turísticos más visitados de Colombia, pues además de las ventajas de su localización y su infraestructura; la subregión tiene ventajas naturales, ya que cuenta con clima cálido, cuencas hidrográficas y paisajes favorables al turismo contemplativo y de deportes extremos, como rapel y paracaidismo.

Por lo anterior, el municipio ha propuesto proyectar a Girardot como un centro de transferencia de carga, para lo cual se propone “construir un gran HUV multimodal aprovechando las condiciones de la infraestructura aeroportuaria como el Aeropuerto Regional Santiago Vila y la navegabilidad del río Magdalena, llegando a crearse un puerto seco donde opere toda la logística necesaria para esa transferencia de carga en el cual Girardot se puede convertir en puerto de transferencia de carga descongestionando las entradas a Bogotá”⁸.

En esta vía, se han venido adelantando obras de gran impacto, como la doble calzada Bogotá - Girardot. VÍA 40 EXPRESS es la concesión a cargo del proyecto de modernización de la carretera Bogotá - Girardot “Actualmente existen más de 100 puntos de intervención, 800 equipos y 4.000 personas trabajando con el fin de cumplirle al país con uno de los proyectos más estratégicos y complejos que se desarrollan en Colombia, y que tiene previsto finalizar en el año 2025. Con su ejecución, el país contará con un corredor vial construido con altos estándares de ingeniería y calidad, que fortalecerá el turismo y el comercio local y regional, y al mismo tiempo desarrolla diferentes iniciativas que tienen como principal objetivo trabajar por una Movilidad Positiva”⁹.

⁷ Tomado de Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal Girardot Cundinamarca. <http://asojuntasgirardot.com/jac/ub/ubi.html>

⁸ Tomado del Plan de Desarrollo Municipio de Girardot 2016 - 2019 “GIRARDOT PARA SEGUIR AVANZANDO”: Plan de Desarrollo, Para Seguir Avanzando 2016 - 2019.pdf (girardot-cundinamarca.gov.co)

⁹ ¿Viaja en la semana de receso por la ruta Bogotá - Girardot? Conozca información clave para su recorrido - Vía 40 Express

Este contrato tiene un valor de \$5.2 billones, un avance del 15 % por año, 17 millones de usuarios hacen uso del corredor y tiene una duración de cinco años de obras (se estima finalizar en 2025) y 30 años de operación y mantenimiento. En específico VÍA 40 EXPRESS está generando más de 1.350 empleos en la región, realizando las siguientes obras: 145 km de rehabilitación, 69 km de tercer carril, 4 viaductos, 21 puentes vehiculares, 25 peatonales, 120 km de estabilización de taludes, entre otras¹⁰.

Adicional a los visitantes que se movilizan por dicha vía, hay tres rutas de Bogotá a Girardot (vía Mondoñedo-La Mesa-Girardot; Sibaté-Fusagasugá-Girardot; y la vía Salto del Tequendama-San Antonio-Viotá).

La finalización de esta carretera potencializa el desarrollo del municipio. Se espera con este proyecto brindarle las herramientas necesarias para que en el año 2025 pueda brindar más cobertura a turistas y mejore la calidad de vida de sus habitantes.

b. Girardot potencia turística, económica y cultural

Esta región del país se ha consolidado como el polo de servicios turísticos y comerciales más importante del Alto Magdalena y de Cundinamarca, gracias a su posición geoestratégica se ha potenciado respecto a los corredores comerciales nacionales e internacionales y en la actualidad sus servicios turísticos y comerciales son de alta calidad lo que genera facilidades logísticas y un elevado desarrollo tecnológico y educativo, garantizando un saludable clima de productividad, seguridad, calidez humana y bienestar.

El municipio de Girardot ha manifestado en diferentes oportunidades la necesidad de potencializar el turismo:

En el plan de desarrollo “Girardot para seguir avanzando 2016-2019”¹¹ las entidades territoriales se propusieron activar la plataforma de turismo, con el objetivo de sincronizar y mejorar la calidad de vida de los habitantes y la infraestructura, oferta y seguridad para los turistas¹².

Otro ejemplo, es el “Plan de Competitividad de Girardot” elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Cámara de Comercio de Girardot, donde se identifica que uno de los grandes problemas de Girardot, es que no existe un plan para aprovechar las oportunidades y ventajas comparativas y competitivas de la región, por lo que nombrarlo

¹⁰ Ibídem

¹¹ <https://www.girardot-cundinamarca.gov.co/Nuestra-Alcaldia/SaladePrensa/Paginas/Aprobado-el-plan-de-desarrollo-de-girardot-para-seguir-avanzando.aspx>

¹² <http://www.girardot-cundinamarca.gov.co/MiMunicipio/ProgramaDeGobierno/Plan%20de%20desarrollo%202016-2019%20GIRARDOT%20PARA%20SEGUIR%20AVANZADO.pdf>

Distrito Turístico permitirá garantizar y generar inversiones; fomentar la concurrencia del capital privado; incentivar el aumento de fuentes de empleo; y el adecuado funcionamiento y aprovechamiento de los diferentes medios de transporte.

En el plan de desarrollo de Cundinamarca 2020-2024, titulado “Cundinamarca Región que Progresa”, se plantea en el Capítulo I, en su Objetivo número 5, que la región se vuelva una región generadora de riqueza gracias al turismo por su “potencial paisajístico y el patrimonio cultural material e inmaterial de la región, impulsados por la excelente calidad de los servicios turísticos”¹³.

En el Plan de Desarrollo municipio de Girardot 2020 - 2023 “Girardot es de todos” se establecen varias estrategias para recuperar el turismo después del impacto de la pandemia Covid 19 como la implementación del turismo como una herramienta que regenerará social, económica, cultural y ambientalmente el municipio por medio de actividades extremas.

En este mismo sentido, el municipio de Girardot ha implementado estrategias y actividades dirigidas a fortalecer el turismo y todo lo que ello implica:

Girardot creó el Consejo Consultivo de la industria turística del municipio de Girardot, asesor del municipio de Girardot para políticas y programas de competitividad del turismo¹⁴.

Dentro de la agenda cultural y turística los programas con los que cuenta el municipio de Girardot son: “El Reinado Nacional del Turismo, Carrera Atlética, Clásica Ciclista ciudad de Girardot, Ferias artesanales, Ferias equinas y ganaderas y el Reinado municipal LGTBIQ; Además, por su capacidad hotelera, de servicios y atractivos, es tenida en cuenta por diversas organizaciones como sede para el desarrollo de eventos sociales, deportivos, culturales, congresos, simposios, entre otros”¹⁵.

Girardot cuenta con la infraestructura hotelera y los escenarios necesarios para llevar a cabo grandes proyectos de este tipo. De acuerdo a la base de datos de la Cámara de Comercio de Girardot en el año 2017 contaba con 7.056 empresas que habían actualizado su registro mercantil. “Según la base datos se pudo determinar que en el municipio de Girardot cuenta con un total de 3.860 microempresas, 114 son pequeñas, 21 son medianas, 3 grandes empresas y 3.058 empresas que no cuentan con información

suficiente para clasificar el tipo”¹⁶ y que de acuerdo al CIU, al menos, 3000 empresas se dedican a comercio al por mayor y por menor, 1.000 empresas se dedican a alojamiento y servicios de comida, 526 a la industria manufacturera, 423 a la construcción y 257 a actividades artísticas, de entretenimiento y recreación.

La conglomeración de empresas y mipymes que sostienen la capacidad turística de Girardot y componen este importante clúster obedece a las siguientes actividades económicas:

- Hoteles, hostales y residencias
- Empresas turísticas
- Restaurantes o servicios gastronómicos
- Centros vacacionales y recreacionales
- Museos
- Construcción

Así mismo, Girardot cuenta con una infraestructura cultural y arquitectónica que debido a la escasa inversión en mantenimiento y preservación no ha sido altamente aprovechada, entre las que se encuentran:

- *El embarcadero Turístico, es un punto de encuentro tradicional donde sobresalen la Barca del Capitán Roza como restaurante típico.*
- *El puente férreo, se inauguró el 1º de enero de 1930, sus 466 metros de estructura lineal lo convierten en un permanente atractivo, en razón a que los visitantes consideran un “recorrido obligado”.*
- *El Boga, es un monumento homenaje a la raza ribereña que cultivaba la tierra, cazaba y pescaba en el río Magdalena, quienes transportaban los productos hacia el puerto de los guamos para su comercialización.*
- *El Parque de la locomotora, se encuentra frente a la antigua estación de ferrocarril, donde hoy funciona la Casa de la Cultura.*
- *El templo de San Miguel Arcángel, patrono de la ciudad, está ubicado en uno de los costados del parque de la Constitución, hoy parque Santander.*
- *La Plaza de Mercado diseñada por el arquitecto alemán Leopoldo Rother, fue construida entre los años 1946 y 1950, y fue declarada patrimonio histórico y arquitectónico de la nación en el año 1993.*

¹³ <http://cundinet.cundinamarca.gov.co/portal/planeacion/documentos/plan-de-desarrollo-interactivo.pdf>

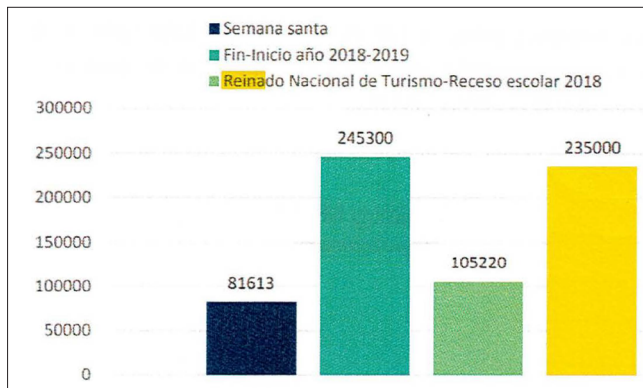
¹⁴ Acuerdo número 008 del 26 de septiembre de 2017 municipio de Girardot.

¹⁵ Tomado del Plan de Desarrollo Municipio de Girardot 2020 - 2023 “GIRARDOT ES DE TODOS”: [AcuerdoN°003-de-2020-Plan-de-Desarrollo-l.pdf \(pot-girardot.com\)](#)

¹⁶ Tomado de estudio de los riesgos financieros de las pymes en el municipio de Girardot- Cundinamarca. López Pérez, Christian Camilo, Manjarres Chica, Virginia Margarita. Vía Innova 5: (x): enero - diciembre 2018, 6 - 24 y Base de datos Cámara de Comercio Girardot [Base de datos de Persona natural, Jurídica y establecimientos de comercio del año 2005-2019-CC Girardot | Datos Abiertos Colombia](#)

- *El Mirador del alto, es un sitio que ofrece una vista hermosa del río Magdalena, y de fondo la cordillera central y sus montañas.*
- *El Puente vehicular Mariano Ospina Pérez, une las poblaciones de Girardot y Flandes sobre el río Magdalena¹⁷.*

Todo lo anterior le ha permitido a Girardot recibir hasta el doble de sus habitantes como turistas.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico Alcaldía de Girardot¹⁸

Girardot es uno de los principales destinos turísticos de los habitantes del centro del país, para fines de semana, puentes y períodos vacacionales. Por su cercanía con Bogotá y su clima permite que sea visitado de manera frecuente. El número de visitantes oscila entre 65.000 y 300.000 personas, cifras que surgen de sondeos en peajes, ocupación hotelera y cálculos de comerciantes, generados por la diferencia en la demanda de bienes y servicios¹⁹.

La capacidad hotelera en Girardot se ha incrementado exponencialmente en 5.000 camas, distribuidas entre los 42 hoteles, posadas y residencias. La posibilidad agropecuaria del municipio de Girardot se limita por su reducido tamaño y la creciente demanda de territorios para cambio de uso hacia la construcción de condominios, centros vacacionales e infraestructura turística²⁰.

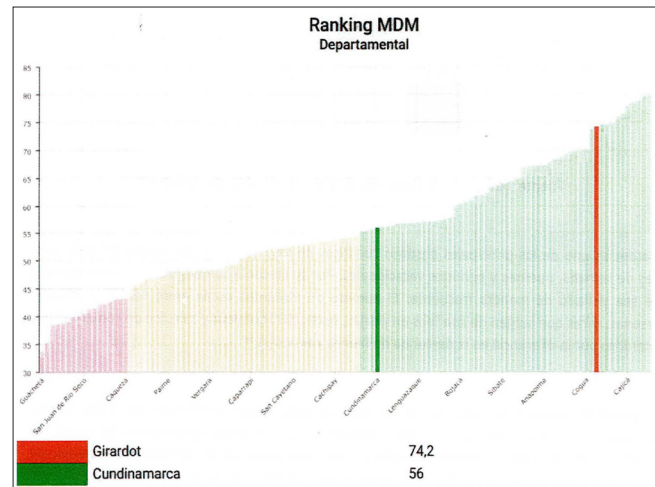
Adicionalmente, en el año 2020, Girardot alcanzó un puntaje de 74,2 en el ranking de Medición de Desempeño Municipal (MDM), superando a municipios como Anapoima, Bojacá, Sibaté, incluso superando el puntaje a nivel departamental, el cual se ubicó en 56. Esto significa, que Girardot se destaca en Cundinamarca en su desempeño municipal, su capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales.

¹⁷ Tomado del Plan de Desarrollo municipio de Girardot 2020 - 2023 "GIRARDOT ES DE TODOS": [Acuerdo N°003-de-2020-Plan-de-Desarrollo-1.pdf](#) ([porgirardot.com](#))

¹⁸ Tomado del Plan de Desarrollo Municipio de Girardot 2020 - 2023 "GIRARDOT ES DE TODOS": [Acuerdo número 003-de-2020-Plan-de-Desarrollo-1.pdf](#) ([potgirardot.com](#))

¹⁹ [Plan de competitividad de Girardot 2007 - 2019](#)

²⁰ *Ibidem*



c. Beneficios de la iniciativa:

La declaratoria de Distrito Especial Turístico al municipio de Girardot en el departamento de Cundinamarca, entre otros temas permitiría:

1. Fortalecer, ampliar y potencializar su actividad turística.
2. Dotar al distrito de Girardot de facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.
3. Promover la participación directa y la concertación a través de la creación de asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles, además para que se vigile la gestión distrital y local.
4. El municipio tendrá la posibilidad de hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.
5. Podrá solicitar al departamento de Cundinamarca que los recursos recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
6. Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
7. Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.


Este proyecto de acto legislativo ha sido una solicitud histórica de sus habitantes, comerciantes, empresarios y autoridades locales, dado que este proyecto junto a planes estratégicos, como el plan de competitividad de Girardot son propuestas que permitirán diversificar la economía y el desarrollo regional.

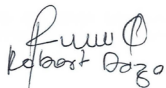
Esta iniciativa permitirá que el municipio de Girardot cuente con los recursos y mecanismos jurídicos para mejorar la condición del borde del río Magdalena, así como adelantar acciones para la descontaminación de la ciudad.

V. CONCLUSIÓN

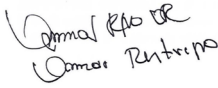
Con el objetivo de potencializar las capacidades e infraestructura del municipio y con esto promover el desarrollo económico de Girardot en atención a las necesidades de la población del municipio y como se demostró a lo largo de la exposición de motivos las razones por las que el municipio debe declararse Distrito Especial Turístico, Económico y Cultural.


GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia.

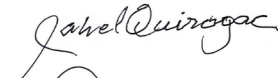

 Alexander Lopez M.



 Robert Daza

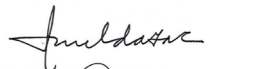

 Sandra Comenes



 Omar Restrepo


 J. M. Lopez


 Jael Quiroga


 Ivan Cepeda


 J. A. Avella


 Esmeralda Hernandez

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Octubre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.34/22 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 328 Y 356 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE OTORGA LA CATEGORÍA DE DISTRITO ESPECIAL TURÍSTICO, ECONÓMICO Y CULTURAL AL MUNICIPIO DE GIRARDOT EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO BOLIVAR MORENO, ROBERT DAZA GUEVARA, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, OMAR RESTREPO CORREA, AIDA AVELLA ESQUIVEL, CLARA LÓPEZ OBREGÓN, SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA, IVAN CEPEDA CASTRO, JAEL QUIROGA, ESMERALDA HERNANDEZ SILVA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 24 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2022
 SENADO**

por medio de la cual se incrementa el subsidio sobre el consumo básico de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas para estratos 1 y 2 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto ampliar el rango del subsidio sobre el consumo básico de subsistencia, para los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y de gas combustible en usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, con el fin de garantizar condiciones de vida dignas y justas para los colombianos de escasos recursos.

Artículo 2°. Modifíquese el primer párrafo del artículo 3° de la ley 1117 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Aplicación de subsidios.* La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tubería de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2, deberá hacerse de tal forma que cubra el 100% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 80% para el estrato 2, en relación con sus consumos básicos de subsistencia.

Parágrafo. Buscando la eficiencia de los recursos presupuestales destinados para financiar subsidios

de energía eléctrica y gas a usuarios de menores ingresos, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE, se implementarán medidas que permitan el cruce entre la estratificación y la información socioeconómica de los usuarios como parámetro de focalización del subsidio.

Artículo 3°. Los subsidios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006 se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2026.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
 Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2022**

por medio de la cual se incrementa el subsidio sobre el consumo básico de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas para estratos 1 y 2 y se dictan otras disposiciones.

Desde la pandemia, la pobreza de nuestro país aumentó significativamente, generando más de 4

millones de nuevos pobres y llegando hoy a una cifra de 21 millones de pobres aproximadamente y alrededor de 6 millones de colombianos en pobreza extrema. Afectando a todos los colombianos, pero especialmente a los más vulnerables ubicados en los estratos 1 y 2.

Sumado a lo anterior, los hogares han perdido gran parte de su poder adquisitivo derivado del aumento significativo de los bienes y servicios que compran para su diario vivir, con una inflación acumulada de 10,6%. La energía eléctrica es uno de dichos bienes, agravándose por la indexación que tiene este ítem al Índice de Precios del Productor (IPP) que hoy es prácticamente el doble de la inflación, 20,4%.

Revisando el valor que se cobra a los hogares colombianos por concepto de energía eléctrica, se descubre que es alto, difusamente justificado y además no se compadece con la situación vivida en los últimos años en Colombia. Mientras generadores, transmisores y comercializadores, entre otros actores de este sector, suman utilidades billonarias, la mayoría de los hogares colombianos se ven inmersos en una disyuntiva: hacen mercado y comen o pagan la factura del servicio de luz.

Adicionalmente, en un futuro cercano se puede llegar a tener graves problemas con el suministro de gas domiciliario en Colombia. Si se va a contar con este recurso, seguramente será a un costo muy alto, algunos expertos hablan de cinco (5) veces el valor que se paga hoy, lo cual hace que los estratos bajos sufran más y deban ser ayudados.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con la nueva reforma tributaria - proyecto que actualmente cursa en el Congreso- que recaudará un poco más de \$20 billones que, de acuerdo al Gobierno nacional, se destinarán a programas sociales, se genera un problema, pero una inmediata solución: es un gran programa social que garantizar a los estratos más bajos un mínimo vital de energía eléctrica y de gas para sopesar los altos precios del uno y que en el futuro tendrá el otro.

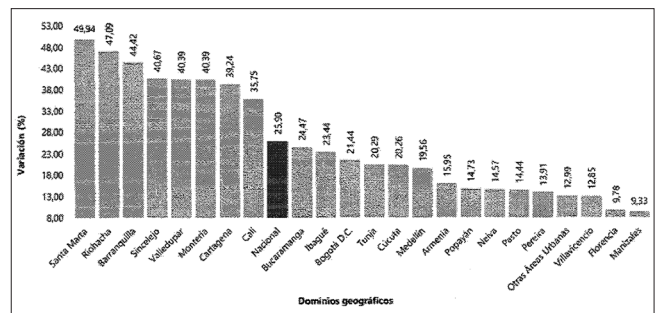
Un gran movilizador social, hoy en día, es la tecnología. El uso de esta es imposible sin energía eléctrica. Generando este beneficio a los colombianos de más bajos recursos avanzamos hacia la equidad e igualdad de oportunidades. Es por eso que nace este proyecto de ley, de justicia social.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

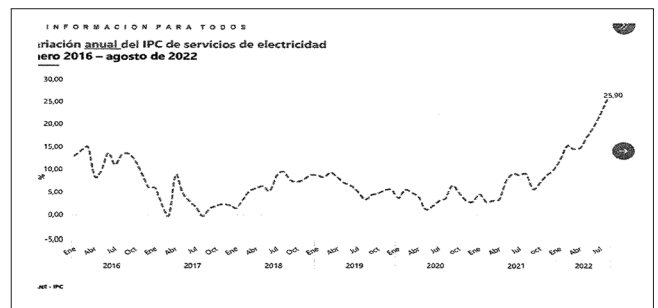
Actualmente según lo estipulado en la Ley 142 de 1994 para el servicio de energía eléctrica se aplica al estrato 1, hasta el 60% de descuento como subsidio, al estrato 2 hasta el 50% y para el estrato 3, hasta el 15%, detallando que sólo se aplica sobre los primeros 173 kWh-mes consumidos en municipios de climas cálidos y sobre los primeros 130 kWh-mes consumidos en municipios de climas templado. Para el servicio de gas combustible se aplica el 60% para el estrato 1 y el 50% para el estrato 2, sobre los primeros 20 m³ consumidos.

Frente al alza desmesurada de la inflación, los precios del kilovatio hora y las tarifas de gas

domiciliario han llevado a las familias de menores recursos a tener que enfrentarse al constante dilema de endeudarse para pagar las facturas de gas y energía o –lo que es peor para hacer las compras de sus alimentos– o escoger entre si se paga el recibo o se come. La situación actual de es, por decir lo menos, alarmante y a pesar de las medidas tomadas por el Ministerio de Minas y Energía y la CREG para recalcular el índice al cual se relaciona el precio de la generación de energía sobre el IPC y no el IPP (Índice de Precios al Productor) no vislumbra ni en el corto ni en el mediano plazo una baja sustancial en las tarifas de energía eléctrica para los menos favorecidos.



VARIACIÓN ANUAL DE SERVICIOS DE ELECTRICIDAD



Cuadro 6. IPC Variación y contribución anual Por principales subclases Agosto 2022

Subclase	Variación (%)	Contribución Puntos porcentuales
Comidas en establecimientos de servicio a la mesa y autoservicio	16,47	1,08
Electricidad	25,90	0,79
Carne de res y derivados	26,63	0,61
Arriendo imputado	3,21	0,45
Vehículo particular nuevo o usado	16,48	0,44
Leche	38,01	0,41
Productos de limpieza y mantenimiento	29,56	0,35
Arriendo efectivo	3,26	0,33
Comidas preparadas fuera del hogar para consumo inmediato	16,51	0,33
Transporte urbano	6,05	0,28

Fuente: DANE, IPC.
Nota: La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en el índice.

En esta gráfica se aprecia que la variación del Índice de Precios al Consumidor ha subido en promedio hasta un 25,90% en lo corrido del 2022. Este valor influye necesariamente sobre la inflación general y pesa en la canasta básica de todos los hogares.

El aumento del costo de la electricidad ha contribuido en 0,79% del valor total de la inflación anualizada que llega al 10,84% anualizada en agosto de 2022. Es decir, el aumento de la tarifa de energía influye de manera directa y proporcionalmente alto dentro del gasto de los hogares colombianos y a los que más afecta es a los más pobres.

De las gráficas anteriores, podemos deducir que la incidencia del aumento del costo de los servicios de electricidad, sumado al aumento del precio de los alimentos de la canasta básica dentro del rubro de la inflación (25,6% anualizada a agosto de 2022) representan el 20 % del índice de inflación que,

según el DANE, se ubicó en agosto de 2022 en 10,84% anual y en lo corrido del año (enero - agosto 2022) fue del 9,06%.

En este orden de ideas, la presente iniciativa no sólo es necesaria sino urgente de implementar, en la medida en que les permitirá a los colombianos de más escasos recursos poder acceder nuevamente a los alimentos que componen la canasta básica, de los cuales se han tenido que privar y sacrificarse para poder pagar los recibos de energía eléctrica y gas.

Y no es un tema menor, teniendo en cuenta la obligación derivada de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos establece como uno de los factores esenciales que se deben aplicar para el otorgamiento de subsidios, de los cuales son beneficiarios los usuarios pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, conforme a lo expuesto en los artículos 86, 87 y 89 de la Ley 142 de 1994.

Sobre el servicio de energía eléctrica:

De acuerdo con la información de la Dirección de Energía Eléctrica recibida por parte del Ministerio de Minas y Energía el día 31 de diciembre de 2021 se relaciona en la siguiente tabla número 3 discriminado por estrato socioeconómico o sector,

USUARIOS/ ESTRATO	E1	E2	E3	E4	E5	E6	Residenciales	Comerciales	Industriales	Total, Usuarios
Total país	2.396.497	3.743.257	2.598.859	925.213	347.398	202.108	10.213.333	187.153	5.736	10.406.222

A nivel nacional en el servicio gas domiciliario de tubería se beneficiarían 6.139.754 (más de 6 millones) familias de los estratos 1 y 2 en el país. Es decir, que de los 10.213.333 hogares que hay en Colombia, se favorecía para el servicio de energía al 61,3% de nuestra población colombiana.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 en su artículo 367 señala que el régimen tarifario aplicable a la prestación de servicios públicos domiciliarios debe tener en cuenta, además de los costos derivados de su prestación, los criterios de solidaridad y de redistribución de los ingresos. En efecto, dice el aparte pertinente:

“Artículo 367.- La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos[...]”.

Debe tenerse en cuenta la autorización que la propia Constitución otorga a la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios que beneficien a las personas de menores ingresos, de suerte tal que se les posibilite el pago de la tarifa a la que haya lugar por la prestación del servicio. Señala al respecto el artículo 368 de la Constitución Política:

“Artículo 368.- La nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades

el número de usuarios atendidos con corte a la Vigencia 2020.

SECTOR USUARIO	NO. SUSCRIPTORES PAÍS
Estrato 1	4.214.258
Estrato 2	5.144.080
Estrato 3	3.083.837
Estrato 4	809.579
Estrato 5	418.548
Estrato 6	208.469
Comercial	904.770
Industrial	111.000
TOTAL GENERAL	14.894.541

Fuente: Sistema Único de Información – SUI, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD

A nivel nacional en el servicio de energía se beneficiarían 9.358.338 (más de 9 millones) familias de los estratos 1 y 2 en el país. Es decir, que de los 14.243.223 hogares que hay en Colombia, se favorecía para el servicio de energía al 63,1 % de nuestra población colombiana.

Sobre el servicio de gas combustible:

De acuerdo con la información de la Dirección de Hidrocarburos recibida por parte del Ministerio de Minas y Energía el día 13 de mayo de 2021 se relaciona en la siguiente tabla número 6 los usuarios conectados al servicio de gas combustible (gas natural y gas licuado del petróleo por red de tubería) a nivel nacional, por estrato y por sector de consumo, con corte a 31 de diciembre de 2020.

descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

Así, el Estado está obligado, en principio, a entregar dichos subsidios, y, por tanto, los artículos 367 y 368 sólo contemplan la forma como se organiza el cumplimiento de dicha obligación. Por ende, por disposición constitucional uno de los criterios orientadores del régimen tarifario de los servicios públicos es el de la solidaridad y la redistribución de ingresos, que conlleva la obligación tanto de los usuarios de estratos altos y comerciales e industriales, como de la nación y entidades descentralizadas territorialmente, de ayudar a los usuarios de estratos bajos a pagar el valor de la tarifa de los servicios que cubran sus necesidades básicas a través de los subsidios y las contribuciones.

2.2. MARCO LEGAL

La Ley 142 de 1994 consagra el marco legal que regula el régimen de contribuciones y subsidios, concebidos estos como instrumentos de intervención estatal que propugnan por dotar de contenidos, las finalidades de solidaridad y redistribución de ingresos dentro del esquema tarifario.

“Artículo 99. - Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:”

“99.3. El reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que este debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta ley y en las ordenanzas y acuerdos según el caso”.

En esta ley se establecieron dos mecanismos para lograr que, con tarifas por debajo de los costos reales del servicio, la población de escasos recursos pudiese acceder a los diversos servicios públicos domiciliarios, y cumplir así con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso que impone la Constitución en esta materia.

El primero de estos mecanismos lo constituyen los subsidios que puede otorgar la nación y las distintas entidades territoriales dentro de sus respectivos presupuestos (artículo 368 de la Constitución). Subsidios que, por disposición de la propia ley, no pueden exceder el valor de los consumos básicos o de subsistencia. El segundo mecanismo es el recargo en la tarifa del servicio que están obligados a sufragar los usuarios pertenecientes a los estratos 5 y 6, como los de los sectores industrial y comercial.

Para el efecto, dicha normativa consagra la creación de aportes denominados contribuciones de solidaridad y subsidios, esquema que parte del supuesto del diferencial en el cobro del valor de los servicios públicos por estratos socioeconómicos, en consonancia con la capacidad económica de cada segmento de usuarios para encauzar los esfuerzos económicos hacia el cubrimiento de los servicios públicos domiciliarios de sectores con bajo nivel de ingreso que, en condiciones de mercado, no tendrían acceso a los servicios públicos necesarios para la concreción del mínimo vital.

Esta misma ley determina en el numeral 2.9 del artículo 2° y 3.4 del artículo 3°, que entre los fines de intervención del Estado en los servicios públicos está el “establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”. Así como el “control y la vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia”, de suerte tal que por la vía de los subsidios y de las contribuciones se les ayude a pagar la tarifa correspondiente a su consumo básico.

Igualmente, el numeral 86.2 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, señala dentro de las reglas que componen el régimen tarifario aplicable a la prestación de los servicios públicos, lo concerniente al “sistema de subsidios, que se otorgarán para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

Por su parte, el artículo 87 Ibidem, dentro de los criterios que orientan el régimen tarifario, de manera expresa hace mención a la solidaridad y redistribución en los siguientes términos:

“Artículo 87.- Criterios para definir el régimen tarifario. El régimen tarifario estará orientado por

los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia” (...).

“87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas”.

Así mismo, el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994, en materia de aplicación de los mencionados criterios de solidaridad y redistribución de ingresos establece que el “factor” que se debe aplicar para el otorgamiento de subsidios, de los cuales son beneficiarios los usuarios pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, no podrá ser superior al equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del servicio y, adicionalmente se indica en la normativa en cita, que no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario para el cómputo del citado porcentaje máximo.

Adicionalmente, el numeral 89.2 señala que los prestadores de servicios públicos deben recaudar los valores resultantes de la aplicación de los factores de sobreprecio, los cuales se destinarán forzosamente al pago de subsidios a favor de los beneficiarios mencionados. De esta manera, mediante la modificación referida, se reconoce que el límite del veinte por ciento (20%) no es suficiente para alcanzar puntos de equilibrio entre contribuciones y subsidios, lo cual justifica que se establezcan límites superiores de acuerdo con las necesidades específicas de cada ente territorial, para garantizar la sostenibilidad financiera del esquema.

También debemos mencionar dentro del marco normativo de subsidios y contribuciones, el artículo 99 de la Ley 142, contenido de las reglas bajo las cuales la nación y las entidades descentralizadas territorialmente pueden conceder subsidios- Del anterior marco normativo bien se puede concluir que la aplicación del principio de solidaridad y redistribución de ingresos en el campo de los servicios públicos domiciliarios tiene como fin ayudar, vía subsidios y contribuciones, a los estratos bajos a cancelar el valor correspondiente al servicio prestado hasta cubrir sus necesidades básicas, obligación de colaboración que se encuentra en cabeza tanto de la nación y de sus entidades descentralizadas territorialmente.

Ahora bien, para el sector de energía eléctrica, el artículo 6° de la Ley 143 de 1.994, señaló que la prestación del servicio público de electricidad estará regida, entre otros, por el principio de solidaridad y redistribución del ingreso, cuya aplicación es de obligatoria observancia al momento de establecer el régimen tarifario aplicable, de suerte tal que “los sectores de consumo de mayores ingresos ayuden

a que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los consumos de electricidad que cubran sus necesidades básicas”.

Adicionalmente el artículo 23 literal h de la Ley 143 de 1994 establece que el consumo de subsistencia deberá ser establecido de acuerdo a las regiones. De tal manera, que el artículo 8° de la Ley 632 de 2000 ha indicado que el “Ministerio de Minas y Energía”, por intermedio de la Unidad de Planeación Minero - Energética, determinará para los sectores eléctricos y gas combustible distribuido por red física, que se entienda por consumo de subsistencia, así como el periodo de transición en el cual se deberá ajustar.

Por disposición de la Resolución UPME 0355 de 2004, para los municipios localizados en altitudes superiores o iguales a 1000 metros, el valor del Consumo de Subsistencia (CS) es 130 kWh-mes y en altitudes menores a 1000 metros, el CS es 173 kWh-mes.

La Resolución UPME 013 de 2005 estableció el Consumo de subsistencia para barrios subnormales. Para este tipo de usuarios de barrios subnormales por sus condiciones técnicas tienen medición de consumo a una distancia y un nivel de tensión diferente al sitio y nivel de tensión en el cual se consume la energía, por lo cual las pérdidas de energía que se presentan desde el contador principal hasta el usuario final, que no son parte del consumo de subsistencia, se estarían incluyendo como tal. Por tanto, dichas pérdidas deben ser consideradas en la aplicación del consumo de subsistencia para este tipo de usuarios¹⁰.

Por lo cual estableció en 184 kWh-mes para alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar y en 138 kWh mes para alturas iguales o superiores a 1000 metros sobre el nivel del mar.

La Ley 1428 de 2010 modificó el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006 que estipula la Aplicación de Subsidios de la siguiente manera:

“Artículo 3°. La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2007 hasta diciembre del año 2010, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del Índice de Precios al Consumidor, sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

2.3. MARCO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre los artículos 367 y 368, ha señalado específicamente en lo referente a los servicios públicos domiciliarios. El artículo 367 de la Constitución

delegó en el legislador la facultad de establecer competencias, responsabilidades, cobertura, calidad y financiamiento de estos servicios. Al igual que la determinación de los criterios y factores que habrían de tenerse en cuenta para fijar las correspondientes tarifas.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-150 del 25 de febrero 2003, Magistrado Ponente. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa determinó que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente: “ (...) por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que estas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no sólo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que estos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por este”.

Así mismo, la misma Corte Constitucional, precisó en la Sentencia C-252 del 28 de mayo de 1997 que, la salvaguarda que la tarifa está vinculada al estrato socioeconómico en el que resulte clasificado el usuario, lo que en últimas dependerá de las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato:

“(…) 9. En relación con los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra en la Constitución ninguna indicación precisa sobre la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios derivados de los mismos entre los usuarios (C. P. artículo 338) ni sobre el criterio concreto de solidaridad y redistribución de ingresos que debe reflejarse, junto con los costos, en el respectivo régimen tarifario (C. P. artículo 367). Se trata de extremos definitivamente librados a la libre configuración normativa del legislador, sujeta desde luego al respeto de los principios materiales de justicia y equidad, en atención a la connotación fiscal de la tarifa y al componente de carga tributaria— que excede el concepto de pago del precio de un servicio —que se expresa en el factor adicional que se cobra a los usuarios de los estratos altos. La tarifa, en este caso, está vinculada al estrato socioeconómico en el que resulte clasificado el usuario, lo que en últimas dependerá de las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato. La parte de la tarifa que traduce el costo del servicio está determinada por el beneficio que recibe el usuario y a este respecto no cabe, en principio, formular observación alguna(...)”.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-739 del 23 de julio de 2008 expuso la necesidad del

aporte de las entidades públicas para contribuir al logro de la finalidad social del Estado y asegurar los beneficios de manera prioritaria a las personas de menores ingresos frente a los subsidios:

Las entidades públicas pueden conceder subsidios no contemplados en partidas presupuestales, sin violar el artículo 368 de la Constitución Política “(...) En conclusión, al parecer de la Corte el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007 no vulnera el artículo 368 superior, porque esta última norma, que permite a las entidades territoriales conceder subsidios representados en partidas presupuestales destinadas a que personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, no regula la misma situación de hecho que describe la norma legal acusada. Ante la exigencia constitucional que le impone al Estado asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios en términos de eficiencia y de universalidad, no es posible pretender el diseño de un sistema de financiación que acuda exclusivamente a las tarifas y a los subsidios o contribuciones de solidaridad de los estratos altos, siendo necesario el aporte de las entidades públicas para contribuir al logro de la finalidad social del Estado, ínsita en la correcta prestación de dichos servicios(...)”.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 2002, en aras de proteger la connotación social de los servicios públicos, determinó que de los postulados consagrados en los artículos 365 a 370 de la Constitución, se deduce que el Estado debe pretender por el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Por ello determinó: “Deben ser prestados en forma eficiente; constituyen un asunto de Estado y por lo tanto pertenecen a la órbita de lo público, de ahí que deben ser prestados a todos los habitantes; su régimen tarifario debe tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; por razones de soberanía o de interés social el Estado puede reservarse su prestación previa indemnización a quienes queden privados del ejercicio de esta actividad; su prestación es descentralizada pues descansa fundamentalmente en las entidades territoriales; y, finalmente el pago de los subsidios a los estratos pobres involucra recursos de la nación y de las entidades territoriales. En cuanto al régimen jurídico de los servicios públicos, corresponde fijarlo al legislador, según así lo dispone el artículo 365 de la Carta, en armonía con lo previsto en el artículo 150-23 (...)”.

3. AUTORIZACIÓN PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)

Al respecto, se considera acertado traer a colación lo disertado por la Honorable Corte Constitucional, según la cual: “(...) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano

de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)”¹.

Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto 11 Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010. General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996².

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este Proyecto de ley que decreta gasto público se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a **autorizar** al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en el artículo 2° del Proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto tiene un impacto fiscal significativo e impacta directamente los recursos del Gobierno nacional y su asignación presupuestal. El cálculo de los recursos adicionales que se requerirían para financiar el monto adicional de los subsidios adicionales que les sería otorgados a los estratos 1 y 2 en los servicios de energía eléctrica y gas domiciliario (40% adicional para el Estrato 1 y 30% para el Estrato 2) tendría un valor aproximado que estaría variando entre 1,8 billones y 2, 5 billones de pesos anuales, que serían cubiertos por el presupuesto nacional de la nación, mediante las asignaciones presupuestales correspondientes. No obstante, lo anterior, se hace necesario que dicha estimación sea precisada por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía.

De otro lado y a pesar de requerir un cálculo del impacto fiscal de la iniciativa, es menester recordar que, y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, lo mencionado

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010.

² *Ibidem*.

por la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, en donde se señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del Proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los Proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la

competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, ***corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del Proyecto.*** El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Negrilla y cursiva fuera de texto).

5. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre la ampliación del subsidio de Energía eléctrica y gas a los estratos 1 y 2 a nivel nacional, siendo los servicios públicos un derecho básico de todos los habitantes del territorio nacional. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los anteriores términos, se presenta la exposición de motivos.

De los honorables Senadores,

Cordialmente,



MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 25 de octubre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 227/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCREMENTA EL SUBSIDIO SOBRE EL CONSUMO BÁSICO DE SUBSISTENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS PARA ESTRATOS 1 Y 2 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 25 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2022
SENADO

por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer los lineamientos generales para estipular un marco jurídico contractual que garantice la prestación efectiva, calificada y oportuna del servicio de alimentación escolar (PAE), así como fortalecer la formación académica y dignificar la labor de las mujeres y hombres cabeza de familia de los hogares colombianos que prestan sus servicios como manipuladores de alimentos en el programa.

Artículo 2°. *Marco Jurídico Especial Contractual.* Modifíquese el inciso primero y adiciónese un numeral al artículo 2° de la ley 1150 de 2007, así:

“**Artículo 2°. De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y selección especial para quienes operen el Programa de Alimentación Escolar (PAE), con base en las siguientes reglas:

(...)

6. Selección especial para quienes operen el Programa de Alimentación Escolar (PAE). La Selección especial del operador del Programa de Alimentación Escolar (PAE) corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por la naturaleza del objeto a contratar se requiere simplificar

el trámite previsto para su adjudicación, que, en todo caso, no podrá ser superior a diez días hábiles desde el auto de apertura del proceso. Garantizando en todo momento la observancia y aplicación en el desarrollo de la actividad contractual de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. **El Gobierno nacional reglamentará la materia, en el término máximo de seis meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.**

Artículo 3°. *Fortalecimiento en la formación académica y dignificación del personal dedicado a prestar sus servicios en la labor de manipulación de alimentos del programa, PAE.*

El personal manipulador de alimentos que labore en la ejecución de contratos o convenios cuyo objeto sea la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar (PAE), tendrá derecho a las garantías mínimas de ley, en especial, a un ingreso no inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, que incluya el reconocimiento de sus prestaciones sociales durante el tiempo de operación del programa - PAE.

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo, se requiere de manera obligatoria que se dé el incremento del nivel de formación de las manipuladoras (res) de alimentos mediante la acreditación del certificado de manipulación de alimentos con una entidad de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), así como la vinculación y participación para la realización de las prácticas gratuitas de los estudiantes de universidades públicas y el SENA, en lo que se refiere a carreras afines al contenido del programa PAE, en los comedores de las instituciones educativas oficiales, para fortalecer también la formación del personal que presta el servicio de manipulación de alimentos en el programa PAE.

Parágrafo 2. El Ministerio de Educación Nacional por medio de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender, o quien haga sus veces establecerá, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, los lineamientos para que los operadores del servicio de alimentación desarrollen los deberes que nacen en virtud de este artículo. Su incumplimiento será causal de caducidad o terminación del contrato y de imposición de las multas a que haya lugar.

Artículo 4°. *Publicación del calendario de saneamiento básico escolar.* A más tardar cada 15 de enero, los gobernadores o alcaldes de distritos o municipios certificados publicarán, en sus páginas web, el calendario anual de saneamiento básico escolar de cada una de las sedes de las instituciones educativas que prestan el servicio de alimentación escolar. Dicho calendario estipulará de forma asertiva

y organizada con fechas de estricto cumplimiento, la realización de acciones de mejoras y prevención que garanticen una mejor higiene de los comedores escolares, incluyendo la fumigación contra roedores e insectos. La Procuraduría General de la Nación, dentro de los tres primeros meses de cada anualidad, elaborará un informe público del cumplimiento de esta medida.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

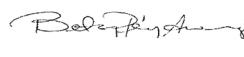

GERSEL-LUIS PEREZ ALTAMIRANDA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República

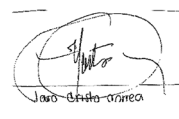

CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
 Senador de la República


JORGE BENEDETTI MARTELO
 Senador de la República


JOSE LUIS PEREZ OYUELA
 Senador de la República



BETSY JUDITH PEREZ ARANGO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Atlántico


HERNANDO GONZALEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Valle del Cauca


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Norte de Santander


MAURICIO PARODI DIAZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia


JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Meta


MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
 Representante a la Cámara
 Departamento de Atlántico


JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Meta

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2022

por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué es el PAE?

El Programa de Alimentación Escolar brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula (SIMAT) como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, fomentando

estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje.

La normativa del PAE ha tenido un proceso de adecuación, ajuste y actualización que responde a las necesidades, realidades y momentos institucionales, culturales y sociales que se han presentado durante la ejecución del programa. Su actualización se ha dado para que contribuya cada vez más y de manera plena a la transparencia, y para que los espacios de información y acceso a procesos y procedimientos sean adecuados y más eficientes. El propósito es integrar activamente a interesados, beneficiarios y ciudadanos, de modo que el Programa se consolide como una política pública coherente y construida entre todos, en la que se pueda rastrear objetivamente el gasto y se pueda sentir su beneficio.

II. ANTECEDENTES Y TRANSICIÓN DE LA CREACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EN COLOMBIA

La entrada en vigor de la Ley 39 de 1903 marca el punto de partida de la reforma educativa en la primera mitad del siglo XX. Es gracias a ella que en 1926 se crea el primer hito del Programa con el nombre de “Comedores escolares”, instaurados por el educador Rafael Bernal Jiménez (1898-1974) a mediados de los años veinte, en el departamento de Boyacá. Este inicio de política pública se extiende luego desde Boyacá a otras regiones del país. Empieza a normalizarse mediante uno de los primeros antecedentes del Programa de Educación Escolar (PAE), como lo fue el Decreto 219 (1936), “Por el cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la nación a los restaurantes escolares”.

Posteriormente, en el año 1941, mediante el Decreto 319, la nación le da más alcance y forma, ya que autoriza al MEN (creado por las leyes 7 de 1886 y 56 de 1927) a girarle recursos del presupuesto bajo el concepto de “aporte de la nación para dotación y mantenimiento de restaurantes escolares” (1941, art. 1). El Decreto faculta al MEN a “autorizar a los departamentos, por medio de resoluciones, para dar participación del aporte nacional para restaurantes escolares, a municipios que hayan comprobado su incapacidad fiscal para votar partidas en sus presupuestos” (Decreto 319, 1941, art. 6°), con lo cual el programa adquiere mayor cobertura y un cuerpo de política pública nacional.

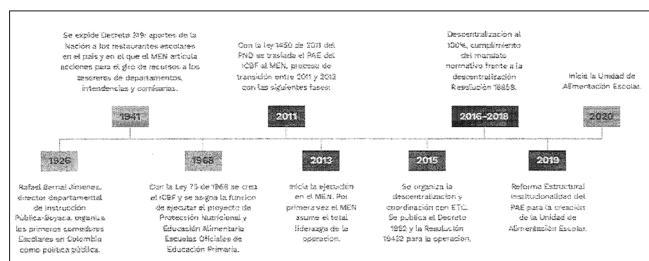
Más tarde, con la Ley 75 de 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que asume las funciones del entonces Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. La Ley 715 (2001) (que asigna recursos del Sistema General de Participaciones [SGP] a educación y salud, entre otros) establece que corresponde a “distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción”, y que “en desarrollo de esta competencia deberán

adelantar programas de alimentación escolar” (2001, artículo 76, número 17). Este mandato se desarrolla en la misma ley, cuando en ella se determina una participación prioritaria de 0,5 % del SGP “a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar” (Ley 715, 2001, artículo 2°, par. 2°). Estos recursos se complementaban con los asignados para tal fin al ICBF, entonces encargado del programa.

A partir del año 2006, los objetivos del programa se vinculan al sistema educativo. El programa adquiere así el enfoque de una herramienta que contribuye a incrementar la matrícula oficial, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares. En el año 2007, se dicta la Ley 1176, que estableció una asignación presupuestal especial a la alimentación escolar abriendo la posibilidad de que a nivel local se pueda ejecutar el programa por medio de recursos de diferentes fuentes. Además, determinó que los municipios elegirían las instituciones educativas públicas en las cuales los operadores prestarían este servicio, priorizando aquellas que “atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén” (Ley 1176, 2007, artículo 19).

Desde entonces, el programa se ha ido consolidando, al punto de tener hoy una estructura de política pública construida entre varios actores y una fortaleza institucional. Esta última es fruto de la creación legal de la **Unidad Administrativa de Alimentos Para Aprender, (UApA)**, de una definición clara de sus fuentes de financiamiento –en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia (1991)– y de una focalización más acorde con la realidad nacional.

La imagen y que se relaciona a continuación presenta una línea de tiempo que complementa este recuento histórico, con la evolución institucional del Programa PAE.



Transición cronológica vigencia a vigencia de la creación del programa.

- En 1941, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, se inicia en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con el Decreto número 319 del 15 de febrero de 1941 el cual fija las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares.
- Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF),

el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria.

- A partir del año **2006**, los objetivos del Programa se vincularon con el sistema educativo, teniéndolo como una herramienta para contribuir a **incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.**
- En el 2011, en vigencia de la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2010-2014) se estableció que el PAE se trasladara del ICBF al Ministerio de Educación con el objetivo de alcanzar las coberturas universales y que desde el MEN se desarrolle la orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales.
- El proceso de transferencia del PAE es liderado por el MEN, con la participación constante del ICBF y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Dentro del nuevo esquema el PAE se promueve la corresponsabilidad con los recursos de la nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores.
- Con el fin de llevar a cabo la orientación y articulación, el MEN definió el Lineamiento Técnico Administrativo para la prestación del servicio y la ejecución del Programa. Este Documento fue revisado y actualizado teniendo en cuenta los aportes de las entidades territoriales, los operadores y demás actores.
- En 2015, MEN asume PAE totalmente y se continúa con descentralización parcial, ya en 2017 comienza a operarlo con las entidades territoriales.
- Dentro del nuevo esquema del PAE se promueve la corresponsabilidad con los recursos de la nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores.
- Durante la vigencia 2020, se establece la estructura interna de la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender”**, entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, según Decreto 218 de 2020, cuyo objeto es fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar. Como objetivos específicos tiene:
 - Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar - Alimentos para aprender-

- Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar.
- Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización. Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.
- Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.
- Para el año 2021, surge la Resolución 00335 de 2021, que expide los lineamientos técnicos, administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Con el objetivo de “Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad” (artículo 3°).

El Programa de Alimentación Escolar, como ya se dijo anteriormente es uno de los programas sociales más antiguos de Colombia. Desde sus inicios, hace aproximadamente 80 años, el PAE ha vinculado diferentes esquemas para su operación. Inicialmente, funcionó con organizaciones de base solidaria de carácter centralizado, contratadas por una entidad del orden nacional, el ICBF.

Posteriormente, operó con las entidades territoriales bajo un esquema descentralizado, cambio que empezó cuando el Programa transitó del sector social al sector educación y pasó a las ETC.

El PAE se desarrolla bajo un modelo descentralizado, reglamentado por el Decreto 1852 (2015). Según este modelo, su operación en territorio se encuentra a cargo de 96 ETC en educación, las cuales, en articulación con los municipios no certificados, llevan a cabo la prestación del servicio. Así lo observó y desarrolló el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez, quien da cumplimiento al compromiso establecido de crear una entidad adscrita al MEN, con autonomía administrativa y presupuesto propio (vida jurídica que se materializa en el Decreto 218 [2020], el cual le fija objeto, objetivos, funciones y estructura a la entidad).

La UApA, como entidad oficial responsable de un programa de gran impacto, tiene la misión de fortalecer al PAE como una estrategia que apunta claramente a la promoción de la transparencia, a la eficacia como condición permanente de la prestación de la contratación y a la eficiencia en la financiación, tal y como lo determinan claramente los lineamientos establecidos por la Unidad, contenidos

en la Resolución UApA 335 (2021) y en los anexos técnicos que la desarrollan.

En el PAE se invierten recursos crecientes por 1 billón de pesos anuales (0.19% del PIB), movilizandolos alrededor de 700 toneladas diarias de alimentos, preparados en 29 mil sedes de colegios oficiales del país (80% del total), **por 75.000 manipuladoras, muchas de ellas voluntarias**, en prácticamente todos los municipios del país. Tiene una cobertura de 4 millones de estudiantes de primaria y secundaria, a los cuales se sirve refrigerios, desayunos o almuerzos, prácticamente todos los días del calendario escolar, incluyendo zonas rurales. La aceptación del Programa por parte de los beneficiarios, y de cada uno de los distintos complementos alimentarios, es muy alta, cercana al 100%, y es superior para la modalidad preparada en sitio, lo que genera incentivos para recortar la calidad de los complementos. La pequeña escala del seguimiento, que se hace a una proporción muy limitada de las operaciones, **la preparación de alimentos es otro frente clave para mejorar las operaciones, mediante la capacitación y el mejoramiento de las condiciones laborales de las manipuladoras.**

Esfuerzos del Congreso de la República por continuar impulsando la mejora en los tiempos y condiciones de la prestación del servicio del programa de alimentación escolar (PAE).

Tras la expedición de estos proyectos de ley que a continuación se relacionan, el Congreso de la República ha venido tratando de consolidar nuevos esfuerzos para impulsar y mejorar los controles, tiempos y condiciones para que la operación del programa de alimentación PAE sea prestado cada día en condiciones más óptimas y sin tantas falencias como las que aún se presentan en toda la comunidad educativa de nuestro territorio nacional.

Título:

Por la cual se establece la política de Estado para la alimentación escolar integral y se dictan otras disposiciones.

Autor: Honorable Senador *Edwing Fabián Díaz Plata*, Honorable Senador *Jonathan Ferney Pulido Hernández*, Honorable Senador *Iván Leónidas Vásquez*, Honorable Senadora *Ana Carolina Espitia Jerez* Honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres*, Honorable Representante *Elkin Rodolfo Ospina Ospina*, Honorable Representante *Juan Diego Muñoz Cabrera*, Honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, Honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, Honorable Representante *Alejandro García Ríos*, Honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, Honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*, Honorable Representante *Juan Sebastián Gómez González*, Honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*.

Comisión: Comisión Proyecto de ley Comisión Primera Constitucional Permanente número de proyecto:

Cámara: 079 de 2022 Cámara

Senado:

Legislatura: Periodo Legislativo 2022-2023

Origen: Origen Cámara

Fecha de radicación:

Cámara: 2022-07-27

Senado:

Tipo: Tipo Ley - Estatutaria

Contenido:

Gaceta del Congreso número 950 de 2022

Objeto de proyecto: La presente ley tiene por objeto establecer la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación equilibrada de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, matriculados en el sistema educativo oficial, como componente esencial de la seguridad alimentaria y nutricional.

Página del Congreso de la República ver acceso iniciativas legislativas del programa de alimentación escolar (PAE) <https://www.camara.gov.co/pae-1>

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.

El presente Proyecto de ley tiene dos grandes objetivos como son:

- Que el Gobierno nacional, en cabeza de la Unidad de Alimentos para Aprender o quien haga sus veces adscrita al Ministerio de Educación Nacional, establezca los lineamientos generales para estipular un marco jurídico contractual que garantice la prestación efectiva, calificada y oportuna del servicio de alimentación escolar (PAE), como un **Marco Jurídico Especial, Contractual, que Modifíquese el inciso primero y adicione un numeral al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007**. Con lo cual se logre en todo momento garantizar los tiempos y términos reales de oportunidad y eficiencia para que su operación sea posible desde el primer día de inicio a las clases del calendario escolar de los colegios oficiales, como hoy lo ordena la **Ley 2167 de 2021 por medio de la cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar (PAE) durante el calendario académico**, en su artículo 2°, *Garantía de Suministro Oportuno*, se evidencia claramente la falencia y gran problema que hoy atraviesa la contratación, implementación y operación del programa de alimentación PAE en la actualidad.

El cual señala que:

El Gobierno nacional, los distritos, los departamentos y los municipios, respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben

asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa.

Parágrafo 1°. Las entidades territoriales certificadas **deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante el calendario escolar**; así mismo, deberá atender a las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región. Para tal efecto, deberán acudir a la autorización de vigencias futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr tal propósito.

En este artículo y su parágrafo 1, se establece una obligación taxativa impositiva a los departamentos y municipios, es decir no se utiliza la expresión podrá, no es facultativa.

- *El otro objetivo de este Proyecto de ley es generar una estabilidad en los hogares de esas personas cabeza de familia que prestan el servicio de manipulación de alimentos, y una mejora efectiva a nivel general en la prestación del servicio del programa PAE a todos nuestros estudiantes de las instituciones oficiales, se hace necesario que la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender**, adscrita al Ministerio de Educación establezca dentro de sus lineamientos técnicos, como una obligación a cargo del operador del programa la vinculación laboral de estos manipuladores de alimentos, que brinden las garantías mínimas de ley frente al pago de un SMLMV que incluya el reconocimiento de sus prestaciones sociales durante el tiempo de operación del programa PAE. Dejando la salvedad de que, para acceder a este beneficio y garantías de ley por parte de estos manipuladores de alimentos cuya calidad debe ser cabeza de familia, se debe incrementar el nivel de formación de los mismo, esto debe ser acreditado mediante el certificado de manipulación de alimentos los conocimientos puntuales adquiridos mediante la vinculación directa con una entidad de **Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH)**, dado que las mismas hacen parte del servicio público educativo. Que tienen como objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional, con lo que se lograría **mejorar las operaciones, mediante la capacitación y el mejoramiento de las condiciones laborales de este personal de manipulación***

de alimentos, que es hoy es una de las más grandes falencias en la prestación del servicio del programa, que además no ha sido regulado, y que en un gran porcentaje es gratuito.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el articulado del proyecto de Ley, se busca como primera medida justificar el porqué de la necesidad, problemática e importancia de que este Proyecto de ley tome fuerza de ley de la República, y las disposiciones normativas que lo respaldan.

Exposición de la justificación de la conveniencia social y jurídica del Proyecto de ley.

- Inconvenientes en la operación del programa de alimentación escolar (PAE)

Entre los grandes problemas de la operación del programa de alimentación, actualmente encontramos las siguientes dos líneas:

- Línea jurídico-legal
- Línea técnico-operacional

Línea jurídico legal.

La ley nos señala que el programa de alimentación escolar (PAE) debe ser operado desde el primer día de calendario escolar por las gobernaciones y los municipios, a lo que vamos a hacer un detalle sucinto de la realidad que hoy viven nuestras ETC, frente al proceso de contratación del programa de alimentación escolar y sus múltiples falencias.

Sea lo primero señalar que la **Resolución 16432 de 2015** establece los lineamientos técnico-administrativos del PAE, siendo operado por las Entidades Territoriales Certificadas en educación (TEC), quienes tienen a su cargo las mayores obligaciones administrativas y técnicas con poca claridad de los criterios de financiación y cobertura.

Seguidamente, Se expide el **Decreto 1852 de 2015**, donde se define como: “estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables” (artículo 1°).

Desde entonces, vienen generándose diversos problemas, llegando a la suspensión del servicio durante un tiempo, ya que los TEC expresaron inconformidad con la forma en que fue definido el funcionamiento del programa sin los recursos suficientes para su cumplimiento. Para el 2017, la intervención de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia encontró que la razón más mencionada como justificación de los problemas de la operación del PAE es financiera, por la falta de recursos, así como su entrega no oportuna, lo cual conlleva a una contratación fragmentada del

Programa para cubrir los 180 días del calendario escolar.

Seguidamente, en cuanto a contratación, de acuerdo con la información del MEN, durante 2017 el principal mecanismo de contratación empleado durante 2017 fue la licitación pública (66 procesos), seguido de la contratación directa (45), es precisamente este mecanismo el que genera los mayores incentivos para las prácticas de corrupción y la falta de transparencia en la administración pública. La Procuraduría General de la Nación pudo establecer una fuerte problemática de concentración en los contratos de alimentación escolar en 27 departamentos y Bogotá. De igual manera, el desconocimiento en las etapas precontractuales del PAE, en cuanto a la selección de operadores, se presenta, falta de estudios previos, pliegos definitivos, contratos, sin tener en cuenta criterios de priorización y focalización de acuerdo con la zona geográfica, reconocimiento de la población estudiantil matriculada y reportada en el Sistema de Matrículas Estudiantil - Simat, y el estudio sobre deserción estudiantil. (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Con la creación de La Unidad Administrativa de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA, en 2020 y en atención a su función legal y a las instrucciones impartidas por el presidente Iván Duque Márquez, y en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se buscó adelantar múltiples estrategias para garantizar la transparencia en el manejo del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la recuperación de la confianza pública.

En la formulación de la UApA, se estableció la obligación de mejorar la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos del PAE, para que se amplíe y mejore de manera continua.

Sin embargo, se debe partir de un aspecto que no puede ocultarse y es el hecho de que también se trata de un programa con mala imagen en sus procesos contractuales y con dudas sobre el óptimo desarrollo del servicio y su calidad. Quienes han conocido de cerca el Programa a lo largo de su historia saben de su enorme crecimiento y de su real impacto.

Mientras en 2012 el Programa solo atendía al 10 % de los escolares matriculados en el sector oficial, en 2021 su cobertura llegó al 74% de la población escolar, pasando de operar en el 23% de las sedes educativas del país en 2012 al 96% en 2021. Lo que demuestra el enorme esfuerzo de la nación y las entidades territoriales (ET) para su ampliación. Ejemplo de este compromiso cada vez mayor con el PAE ha sido el incremento, dispuesto por el presidente, de los recursos asignados desde el presupuesto nacional, los cuales crecieron un 40% en el periodo de gobierno.

No obstante, y muy a pesar de todos estos esfuerzos antes señalados por el Gobierno nacional, aún en 2022 siguen siendo muchos los titulares

noticiosos (los cuales se anexan en detalle uno a uno los links de consulta en el subtítulo de reportes noticioso de este Proyecto de ley) que evidencian claramente las múltiples falencias que se siguen reportando en el programa de alimentación PAE, frente a su operación en términos de oportunidad, en el entendido de que la contratación de dicho programa por las entidades estatales pueda iniciar su prestación del servicio de la mano con el primer día de calendario escolar dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional.

Es decir, sigue sin ser regulada de fondo esta gran problemática y/o falencia del programa como es la mala imagen en sus procesos contractuales y con dudas sobre el óptimo desarrollo del servicio y su calidad, que es a lo que hoy apunta este Proyecto de ley, lo cual debe incluirse urgentemente en la generación de esas estrategias existentes y creadas por la UApA, y que con ello se lograría incrementar la confianza y tranquilidad ciudadanas en el programa, que a buena hora tanto se requiere.

Ahora con la expedición de la **LEY 2167 DE 2021, por medio de la cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar (PAE), durante el calendario académico**, en su Artículo 2°. *Garantía de Suministro Oportuno*, se evidencia claramente la falencia y gran problema que hoy atraviesa la contratación, implementación y operación del programa de alimentación PAE en la actualidad.

El artículo anterior nos señala que;

El Gobierno nacional, los distritos, los departamentos y los municipios, respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa.

Parágrafo 1°. Las entidades territoriales certificadas **deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante el calendario escolar**; así mismo deberá atender a las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región. Para tal efecto, deberán acudir a la autorización de vigencias futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr tal propósito.

En este artículo y su parágrafo 1°, se establece una obligación taxativa impositiva a los departamentos y municipios, es decir no se utiliza la expresión podrán, no es facultativa.

Por otra parte, la Ley 2195 (2022), con la cual se adoptaron medidas en materia de transparencia,

y para la prevención y lucha contra la corrupción. En especial se destacan los artículos 51 y 52, promovidos por la UApA, que claramente dan protección al servicio en desarrollo de los procesos contractuales.

El artículo 51 establece una inhabilidad de diez años por incumplimiento reiterado en contratos de alimentación escolar, cerrando así el paso a operadores que no hayan tenido un buen manejo de sus contratos PAE.

Por su parte, el artículo 52 modifica el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, e incluye los contratos PAE dentro de aquellos en los que se deben pactar cláusulas excepcionales para la terminación, modificación, interpretación unilateral o caducidad. *Si bien es cierto esta ley y en concreto estos artículos constituyen un logro al sistema de contratación del programa PAE, no ha regulado la verdadera y real problemática del proceso de contratación del programa que está ceñido hoy a ser contratado por la Ley 80 de 1993, puesto que se continúa con los riesgos de parálisis del servicio por incumplimientos en su iniciación, que está agarrado de la mano del calendario escolar, lo que induce además a los ordenadores de gastos de las administraciones a faltas de carácter, penal, fiscal y disciplinario.*

De acuerdo a lo antes señalado y en atención a la Ley 2167 y aterrizados a la información real del día a día allegada por algunas ETC que son quienes viven en realidad la contratación del programa más allá de lo plasmado en una normativa vigente, que muchas veces resulta ser ley muerta a la hora de ponerla en práctica.

La Ley 80 de 1993 es nuestra carta de navegación en lo que se refiere a la regulación del marco jurídico de la contratación de las entidades estatales en Colombia; Ahora bien, la Ley 1150 de 2007, en su Artículo 2°, nos señala las Modalidades de Selección. Para la escogencia del contratista, como son la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, y contratación directa, según sea el caso que aplique, para la contratación del programa de alimentación escolar (PAE), se parte de unos tiempos que no están acordes con el calendario escolar de nuestro país para la jornada de calendario A. Esto es la fecha promedio de inicio de clases de nuestros estudiantes en las instituciones escolares oficiales, la cual está alrededor de la semana del 20 de enero de la correspondiente vigencia, con lo que en teoría el programa debería estar contratado en un cien por ciento para esa fecha. Adicionalmente a ello el lineamiento técnico del programa exige o requiere que, una vez sea formalizada la contratación del programa, el operador seleccionado tenga hasta 15 días para alistamiento e inicio de operación; esto quiere decir que el programa debe tener su contratación legalizada formalmente el día 5 de enero de la nueva vigencia del año correspondiente. Para que este proceso se pueda dar en los términos antes descritos, sabemos que una licitación pública de este orden tiene un tiempo para surtirse

aproximado de 2.5 a 3 meses, tiempo este en que es propio que se generen posibles observaciones, recusaciones, entre otros aspectos. Esto quiere decir que el proceso licitatorio para adjudicar el programa de alimentación escolar (PAE) debería estar en pliegos definitivos aproximadamente la última semana del mes de octubre de la vigencia inmediatamente anterior a la publicación del acto administrativo que da apertura formalmente al proceso licitatorio. Partiendo de esta premisa, ya se estaría generando una seria dificultad dentro del marco fiscal de nuestro país, porque como bien sabemos con el cambio de anualidad se tienen unos inconvenientes aun cuando la aprobación de vigencias futuras en los concejos municipales o asambleas departamentales permitan iniciar los procesos, aclaremos antes, que la financiación del programa parte de los recursos de un Conpes que es determinado por planeación nacional y ministerio de educación que es quien realiza la asignación de los recursos que va a recibir cada ente territorial en la próxima vigencia. Este Conpes normalmente está siendo autorizado entre la última semana de octubre y la segunda semana del mes de noviembre de la vigencia correspondiente. Bajo esta premisa solamente hasta que se tenga ese Conpes con la asignación real de recursos es cuando internamente los entes territoriales podrían así iniciar todo el trámite administrativo correspondiente, siendo el primer paso que es su debido traslado a la Secretaría de Hacienda del ente territorial, y así se proceda a la generación del documento Confis, y ya con esto se radiquen los proyectos de ordenanzas o acuerdos según sea el caso ante asambleas departamentales o concejos municipales. Luego deben surtirse los tres debates correspondientes y ser sancionada esa ordenanza o acuerdo, y ya con ello se puedan autorizar vigencias futuras para el inicio del proceso de licitación; estaríamos partiendo que el tiempo promedio que se tienen para surtir el trámite de los tres debates, sería de aproximadamente unas 2 a 3 semanas, y si partimos del supuesto de que el Conpes está autorizado el primer día del mes de noviembre y la ordenanza pasa a trámite de sanción la primera semana de noviembre. Estaríamos hablando entonces que la autorización para comprometer esas vigencias futuras se tendría aproximadamente la última semana del mes de noviembre, lo cual solo permite a la luz de la Ley 1150 de 2007 que se puedan subir prepliegos, ya que el 31 de diciembre al finalizar el día cambia el año u anualidad fiscal, lo que quiere decir que solo hasta la 1ª semana del mes de enero se podrían tener pliegos definitivos, en ese entendido a partir de allí se deben iniciar a contar esos 2.5 meses o un poco más, lo que por lógica común no va a coincidir nunca con la iniciación de clases de la primera semana de calendario escolar de los colegios oficiales, lo que indica que el proceso estaría adjudicado a mediados del mes de marzo de la vigencia correspondiente, de acuerdo a esta problemática real y actual que existe en la contratación del programa de alimentación escolar (PAE) por parte de los entes territoriales,

se hace necesario, imperioso y urgente Establecer los lineamientos generales para estipular un marco jurídico contractual que garantice la prestación efectiva, calificada y oportuna del servicio de alimentación escolar (PAE), es decir que se **Modifíquese el inciso primero y adiciónese un numeral al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, para la creación de una selección especial para quienes operen el programa de alimentación escolar (PAE)**, para que la adjudicación del proceso, en todo caso no podrá ser superior a diez días hábiles desde el auto de apertura del proceso. Garantizando en todo momento la observancia y aplicación en el desarrollo de la actividad contractual de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política Nacional, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Lo anterior con base en los términos regulatorios de implementación e iniciación sujetos al calendario escolar de los colegios oficiales que, como ya se mencionó antes, sería aproximadamente la semana del 20 de enero, requiere entonces un marco de contratación que brinde las garantías a las entidades territoriales y a la población educativa de contar con los verdaderos términos y condiciones ajustados a la realidad del proceso para su implementación e iniciación, que debe en términos reales iniciar si es por licitación pública la última semana del mes de octubre a más tardar, o si es bajo otra tipología contractual que suponga en su trámite menor tiempo, como por ejemplo una selección abreviada, debe iniciar a más tardar el proceso la primera semana de diciembre, para así poder dar cumplimiento a los 15 días de alistamiento por parte del operador que recomienda el MEN, y de esta manera si se pueda dar el inicio efectivo y legal de la prestación del servicio del programa PAE, conforme el calendario escolar de los colegios oficiales en nuestro territorio colombiano.

La situación antes descrita de manera sencilla, pero con amplia claridad actual y real de cómo se contrata en nuestro país el programa PAE. Además, es un abismo que obliga diariamente a los alcaldes y gobernadores de nuestro territorio, a realizar adiciones a los contratos principales, las cuales no necesariamente son la opción más eficiente y eficaz jurídicamente hablando en el uso de los recursos públicos. En este mismo sentido, la falta de certeza sobre la disponibilidad de los recursos contribuye a que se opte por formas de contratación erradas diferentes a las de selección objetiva del contratista, que han conllevado en un gran porcentaje en nuestro país a estos ordenadores del gasto, a incurrir en faltas disciplinarias, fiscales y penales, ya que con el afán de ajustarse a los plazos que impone el ministerio de educación mediante el calendario escolar utilizan, como ya se mencionó opciones improcedentes como son tipologías de modalidad de contratación directa, tales como: (urgencia

manifiesta, contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, convenios de asociación, convenios de aporte, entre otros).

Línea técnica operacional

Cabe señalar que una de las grandes y novedosas estrategias que la UApA ha generado es la **“Difusión de las buenas prácticas realizadas en toda la cadena de operación”**.

*Lo que desafortunadamente no funciona de manera efectiva en todos sus componentes, siendo una falencia notable la falta de formación del personal que brinda sus servicios de manipulación de alimentos, lo que debe impactar directamente en el mejoramiento de las condiciones laborales de este personal, máxime que se entiende su condición de cabezas de familia. Vemos que 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. Establece, en su 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 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.***

En este sentido nace entonces una de las otras problemáticas que plantea la operación del programa por parte del contratista que opera el PAE, como es la baja formación de los manipuladores de alimentos que hoy brindan sus servicios al programa, que solo con un simple y muy escueto certificado de manipulación de alimentos que muchas veces expide cualquier centro o entidad se entiende cumplido el requisito de vinculación de los mismos, y por decirlo de manera irresponsable se supone quedan habilitados para la atención y manipulación de los alimentos de nuestros niños, niñas y jóvenes. Adicionado a ello en su gran mayoría quienes prestan ese servicio actualmente son cabeza de familia, y representan el único sustento que muchas veces llega a sus hogares. Máxime que el artículo 4 de la Ley 2042 de 2020, les obliga a los encargados de la vigilancia de que trata dicha ley, que 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.

*De acuerdo a lo anterior, y a fin de generar una estabilidad en los hogares de esas personas que prestan el servicio de manipulación de alimentos, y una mejora efectiva a nivel general en la prestación del servicio del programa PAE a todos nuestros estudiantes de las instituciones oficiales, se hace necesario que la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender**, establezca dentro de sus lineamientos, como una*

*obligación a cargo del operador del programa la vinculación laboral de estos manipuladores de alimentos, que brinden las garantías mínimas de ley frente al pago de un SMLMV que incluya el reconocimiento de sus prestaciones sociales durante el tiempo de operación del programa PAE. Dejando la salvedad que, para acceder a este beneficio y garantías de ley por parte de estos manipuladores de alimentos, se debe incrementar el nivel de formación de los mismo, esto debe ser acreditado mediante el certificado de manipulación de alimentos los conocimientos puntuales adquiridos mediante la vinculación directa con una entidad de **Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH)**, dado que las mismas hacen parte del servicio público educativo. Que tienen como objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional, con lo que se lograría mejorar la formación del personal de manipuladores de alimentos.*

*Por otra parte, y para tener en cuenta como otro factor para incluirse dentro de los lineamientos de la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender** a cargo del operador del programa, y que busca mejorar la operatividad del mismo, en cuanto a la formación del personal de manipulación de alimentos, la vinculación y participación de otras entidades del Estado, como el Sena y las universidades públicas, con esto lo que se pretende es que los estudiantes en carreras afines al contenido y desarrollo del programa de alimentación escolar (PAE) de estas instituciones puedan desarrollar su etapa de práctica de manera gratuita en los comedores de cada una de las instituciones educativas, con la finalidad de que se tenga otro instrumento que ayude a incrementar el nivel de formación del personal manipulador de alimentos del programa, así como el proceso adecuado de cómo preparar los alimentos, garantizando con ello las condiciones de buenas prácticas de manufactura (BPM).*

Adicionalmente a lo antes expuesto, es importante que, en los lineamientos de la unidad alimentos para aprender, se incluya de manera taxativa y obligatoria la vinculación de la Secretaría de Educación que, si bien se viene desarrollando, se realice de una manera más asertiva y organizada con fechas y calendarios de estricto cumplimiento, como son los análisis de potabilidad del agua por lo menos una vez al mes en cada uno de los comedores con la finalidad de poder trazar acciones de mejoras y planes de prevención que garanticen un mejor saneamiento básico. De igual manera que se incluya dentro de los lineamientos técnicos de la unidad, que la Secretaría de Salud garantice y destine los presupuestos adecuados para la parte de fumigación contra roedores e insectos en los comedores escolares, que además permitan tener un plan periódico que garantice una trazabilidad, y con esto se minimicen los riesgos de contaminación cruzada en la prestación del servicio del programa

PAE para nuestros niños de los colegios oficiales del territorio colombiano.

- **Gestiones internas del autor del proyecto, para la articulación armónica con las demás instituciones del Estado frente a solicitudes y respuestas que sirvan de insumo para el sustento de este proyecto de ley.**

- Reportes noticiosos de los diferentes escándalos y procesos cursados ante los entes de control del programa PAE.

En temas de Corrupción, en enero de 2022 en la Contraloría se adelantaban 144 procesos por más de 42.000 millones de pesos por irregularidades en el Programa. Así mismo, el año 2021, 13 Secretarías de Educación Certificadas presentaron los mayores incumplimientos en la implementación del PAE, con fallas en calidad, logística y cobertura. Estas entidades fueron las de Amazonas, Popayán, Putumayo, Pitalito, Nariño, Magdalena, Cauca, Córdoba, Chocó, Neiva, Ibagué, Villavicencio y Vaupés.

A continuación relaciono diferentes links de acceso de reportes noticiosos que evidencian claramente las múltiples falencias que se siguen reportando aun en lo corrido de este año en el programa de alimentación PAE, frente a su operación en términos de oportunidad, en el entendido que la contratación de dicho programa por las entidades estatales pueda iniciar su prestación del servicio de la mano con el primer día de calendario escolar dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional, que se reitera con este Proyecto de ley es uno de los aspectos que se busca regular.

- <https://www.elpais.com.co/colombia/siguen-los-problemas-con-el-pae-en-varias-regiones-del-pais-que-esta-pasando.html> 04-04-2022

Siguen los problemas con el PAE en varias regiones del país: ¿Qué está pasando?

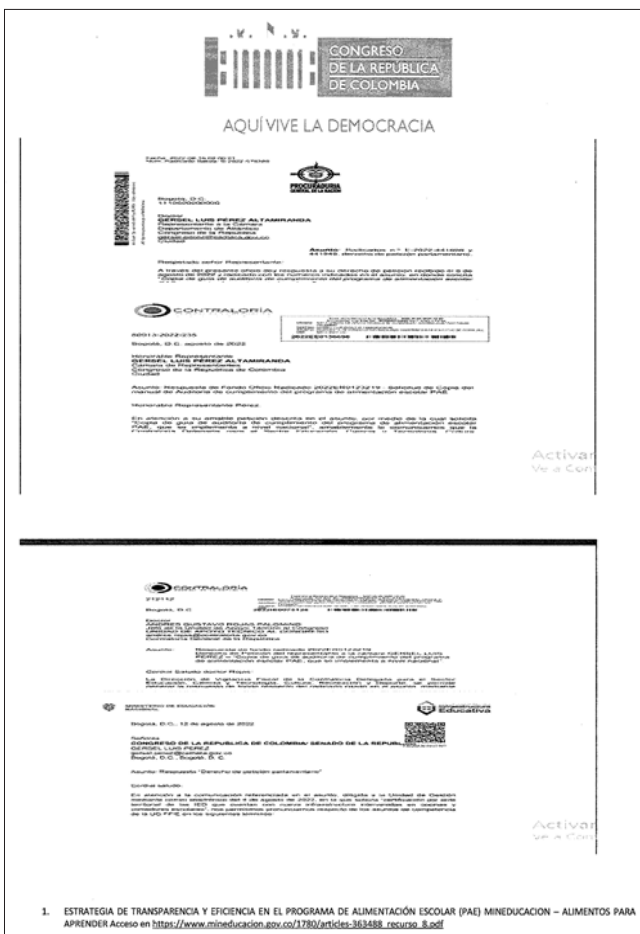
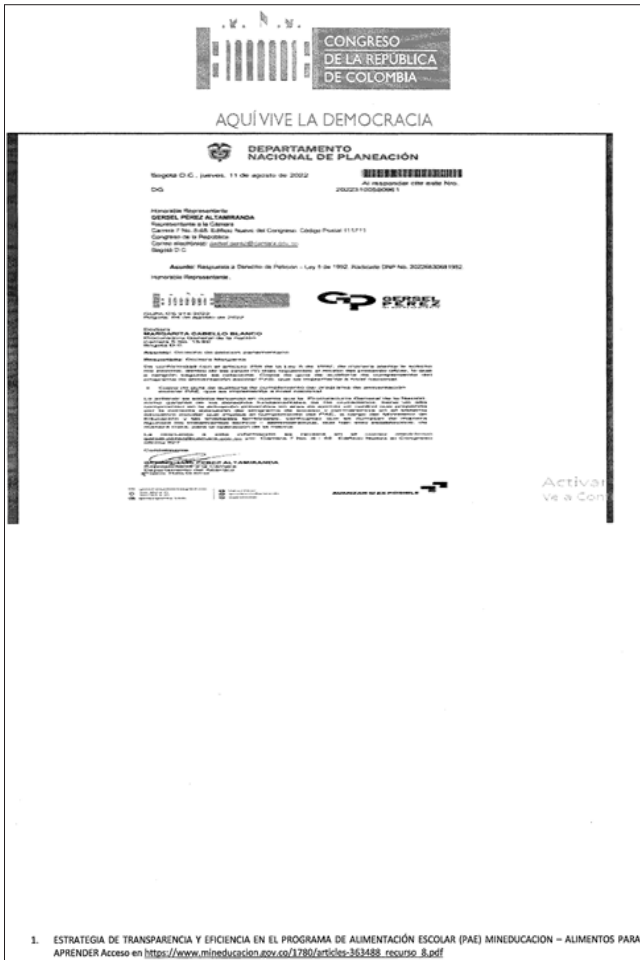
Dos meses después de iniciar clases, en estas once entidades territoriales, de las 96 que hay en el país, actualmente los estudiantes no reciben alimentación por presunta falta de planeación en la contratación por parte de las administraciones departamentales o por imprevistos no manejables, responden hoy las autoridades encargadas de vigilar el programa.

El director de la Unidad de Alimentos para Aprender, entidad rectora del PAE en el país, Juan Carlos Martínez, sostiene que los casos denunciados formalmente, en al menos 25 instituciones del país, de las más de 43.000 existentes, no corresponden a un problema generalizado. “No es que estén aumentando las irregularidades, es que ahora lo estamos haciendo público”, señaló el funcionario.

- <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/pae-11-entidades-territoriales-no-han-iniciado-pae-advierte-contraloría-661892> 31-03-2022

Un millón de niños están sin PAE a 2 meses de inicio de clases: Contraloría.

A corte de 28 de marzo de este año, cerca de un millón de estudiantes en el país aún no han comenzado a recibir la comida del Programa de Alimentación Escolar (PAE) porque en once



entidades territoriales no se ha dado inicio al programa.

Así lo advirtió la Contraloría General, que hace un seguimiento permanente a este programa y que reporta que, a la fecha, las entidades territoriales de Buenaventura, Neiva, Caquetá, Cesar, Pitalito, Córdoba, Cúcuta, Magdalena, Santa Marta, Sincelejo y Sucre tienen retrasos. De acuerdo con la entidad, en visitas se evidenciaron falencias en las condiciones de infraestructura requerida para la entrega de alimentos, así como la falta de menaje en las sedes educativas.

También está puesta la lupa sobre otras cinco entidades que, pese a que reportaron el inicio en el territorio, no tienen el PAE operando en un 100% la prestación del servicio, estas son Antioquia, en donde hay 16 municipios donde se han declarado desiertos los procesos de contratación; Cauca, donde inició el PAE Indígena pero aún está en proceso de contratación el PAE mayoritario; Chocó, en donde inició el programa solo en 26 de los 29 municipios y el PAE indígena está operando solo en dos de los tres contratos.

- <https://www.bluradio.com/nacion/en-31-entidades-territoriales-no-inicia-el-suministro-de-alimentacion-escolar-y-en-15-hay-retrasos-4-02-2022>

Desde la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar (UAPA) reportan que, a la fecha, 31 entidades territoriales del país aún no inician la entrega de las raciones del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a los estudiantes que hoy se encuentran en clases presenciales. Además, advierten que en 15 regiones puntuales hay un alto riesgo de incumplimiento por demoras en los procesos de contratación.

“Es importante recalcar que, de esas 31 secretarías de educación, tenemos unas que, aunque tienen algunos contratiempos son superables a corto plazo, nos preocupan 15 entidades de las cuales nosotros hacemos una alerta porque el tiempo para superar la oportunidad del programa es incierto”, indicó Juan David Vélez, subdirector general de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar, UAPA.

- <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-41-de-las-secretarias-iniciaron-clases-sin-implementar-el-pae-5611763101-2022>

El 41% de secretarías de educación se ‘rajaron’ en implementar el PAE.

Uno de los cambios en la implementación del Programa de Alimentación Escolar, PAE, fue el de garantizar su implementación desde el primer día de clases, por lo que se le asignaron \$1,12 billones de presupuesto. Por tanto, las Secretarías de Educación Certificadas debían adelantar procesos administrativos para garantizar el derecho a la alimentación de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la Contraloría General de la República, en su informe sobre el PAE, señaló que 25 de

estas entidades no cumplieron con este requisito. Esto corresponde al 40,9% de las secretarías que empezaron calendario escolar el 17 y 24 de enero. Entre estas estuvieron entidades de los departamentos de Chocó, Caquetá, Cesar, Caldas, Santander, Huila, Magdalena, Sucre y Antioquia.

A corte a enero de 2022, la Contraloría había confirmado y emitido 35 fallos en segunda instancia, por responsabilidad fiscal contra Entidades Territoriales y Operadores del PAE en 6 departamentos, 17 municipios y una entidad del orden nacional por valor de \$7.901 millones.

- <https://www.rcnradio.com/colombia/fallas-en-el-pae-podrian-aumentar-la-desercion-escolar-advierde-la-contraloria-23-05-2022>

Fallas en el PAE podrían aumentar la deserción escolar, advierte la Contraloría.

En el seguimiento realizado por la Contraloría se han visitado 387 instituciones educativas oficiales en las que se ejecuta el Plan de Alimentación Escolar (PAE) **y se pudo corroborar que en el 15 % de los colegios de la muestra no se están realizando entregas de las raciones de alimentos previstas en el programa.**

“Hoy queremos desde la Contraloría reiterar nuestro llamado a la totalidad de las entidades territoriales para que atiendan y dispongan los equipos y los recursos necesarios para ejecutar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como es debido, siguiendo las indicaciones del Gobierno nacional para que reciban su alimentación los más de seis millones de estudiantes beneficiarios proyectados para la vigencia 2022”, dijo el contralor delegado para la participación, Luis Carlos Pineda.

Asimismo, esa entidad pudo identificar que en el 73 % de las instituciones educativas visitadas (173) aún no se han conformado las veedurías de padres de familia y los Comités de Alimentación Escolar (CAE), incumpliendo los lineamientos de transparencia y control establecidos.

- <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/protestas-por-servicio-del-pae-en-calarca-quindio-69740822/08/2022>

El PAE no ha funcionado bien en el departamento del Quindío este año.

Estudiantes piden que se acelere el proceso de contratación para que se retome el servicio.

“No tener una alimentación oportuna y de calidad incide directamente en la deserción escolar, el ausentismo y la baja calidad de educación. La solución es que se haga una contratación transparente. Le solicitamos al Ministerio de Educación y a la Unidad de Alimentos Para Aprender que desplacen una comisión al Quindío para que brinden asesoría y acompañamiento y se dé una audiencia pública donde expliquen todo lo que ha pasado con el PAE”, señaló Vivían Charlot Bernal, presidenta del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Quindío (SUTEO).

V. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa se ajusta a lo dispuesto en las siguientes normas del ordenamiento jurídico, por lo cual han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

Constitución Política de Colombia.

- **Artículos 356 y 357** de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 356 de la Constitución Nacional Acceso en <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-4/articulo-356>

Artículo 357 de la Constitución Nacional Acceso en <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-4/articulo-357>

- **Artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.**

Art. 209 de la Constitución Nacional. Acceso en <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-5/articulo-209>

Art. 267 de la Constitución Nacional. Acceso en <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-1/articulo-267>

Leyes de la República.

- **Ley 80 de 1993.** Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA, y las demás leyes y decretos reglamentarios, que regulan la materia.
- **Ley 1150 de 2007.** Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- **Ley 1082 de 2015.** por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.
- **Ley 1955 de 2019,** artículo 189. Fija y desarrolla la política en materia de alimentación escolar, para lo cual ha establecido los más altos estándares administrativos, técnicos y operativos. En este propósito, también ha definido esquemas que promueven e incentivan la transparencia en la contratación del Programa, con el desarrollo y puesta en marcha de las funciones establecidas en el Decreto 218 (2020), que incluyen “promover la participación ciudadana o cualquier otra modalidad de control social que constituya o integre la ciudadanía” (artículo 3, número 13) con la participación de los diferentes actores del Programa, propósito para el cual ya se cuenta con herramientas legales gestionadas por la Unidad. Claramente se aprecian instrumentos de participación más definidos, que sin duda buscan una mayor transparencia, pertenencia y participación

en la gestión y que han sido adelantado por la UApA en cumplimiento de las normas que así lo establecen, tal como se describe a continuación

- **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. **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.**
- **Decreto 218 de 2020.** Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender
- **Ley 2167 de 2021.** Por medio de la cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar (PAE) durante el calendario académico.

Artículo 2°. Garantía de Suministro Oportuno, se evidencia claramente la falencia y gran problema que hoy atraviesa la contratación, implementación y operación de programa de alimentación PAE en la actualidad.

El artículo anterior nos señala que;

El Gobierno nacional, los distritos, los departamentos y los municipios, respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa.

Parágrafo 1°. Las entidades territoriales certificadas, **deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante el calendario escolar;** así mismo deberá atender a las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región. Para tal efecto, deberán acudir a la autorización de vigencias futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr tal propósito.

- **Resolución 335 de 2021.** Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

- **Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.**

Artículo 51. Inhabilidad por incumplimiento reiterado en contratos de alimentación escolar. Adiciónese un literal d. al artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se modificó el Artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, el cual tendrá el siguiente tenor:

- d. Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas.

La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

- **Artículo 52. Cláusulas excepcionales en contra tos de alimentación escolar.**

Modifíquese el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

- 2°. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignent expresamente.

Artículo 53. Adiciónense los siguientes incisos al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.

Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública aplicarán, en

desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –Secop 11– o la plataforma transaccional que haga sus veces.

Para los efectos de este Artículo, se entienden por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual como en la contractual y la poscontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

(Ver Circular número 02 de 2022).

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, teniendo en cuenta que este proyecto no requiere afectación fiscal, no hace necesario incluir viabilidad o concepto por parte de Ministerio de Hacienda y crédito público.

VII. CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

VIII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

por todas las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que responde a la *urgente* necesidad de modificar el régimen de contratación pública por medio del cual se contrata el programa de la alimentación escolar (PAE) en el territorio colombiano, así como el fortalecimiento en la formación del personal de

manipuladora(res) de alimentos cabeza de familia, que prestan sus servicios durante la ejecución del programa, lo que traería consigo de manera directa una mejora en las condiciones de la calidad de vida de este personal, mediante el reconocimiento de un salario de ley con todas sus prestaciones sociales a cargo del operador.

GERSEI LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
Senador de la República

JORGE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República

JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República

BETSY JUDITH PEREZ ARANGO
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico

HERNANDO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander

MAURICIO PARODI DIAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento de Meta

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de octubre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.228/22 Senado "POR EL CUAL SE FORTALECE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ARTURO CHAR CHALJUB, CARLOS ABRAHAM JIMENEZ, JORGE BENEDETTI MARTELO, JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA, DIDIER LOBO CHINCHILLA; y los Honorables Representantes GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA, BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO, HERNANDO GONZÁLEZ, JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA, MAURICIO PARODI DIAZ, JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS, MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 25 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1332 - Jueves, 27 de octubre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Acto legislativo número 34 de 2022 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia y se otorga la categoría de Distrito Especial Turístico, Económico y Cultural al municipio de Girardot en el departamento de Cundinamarca. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 227 de 2022 Senado, por medio de la cual se incrementa el subsidio sobre el consumo básico de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas para estratos 1 y 2 y se dictan otras disposiciones. .8

Proyecto de ley número 228 de 2022 Senado, por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE). 15