



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1134

Bogotá, D. C., jueves, 24 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 25 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 024 DE 2023 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo al Acto Legislativo número 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., agosto del 2023.

Presidente

Óscar Hernán Sánchez León

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 024 de 2023 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 024 de 2023 Cámara**, por la cual se adiciona un párrafo al Acto Legislativo número 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

La presente ponencia está compuesta por los siguientes apartes:

1. Antecedentes
2. Objeto
3. Exposición de motivos
4. Marco normativo
5. Consideraciones del ponente
6. Conflicto de Interés
7. Proposición
8. Texto propuesto

Cordialmente,

Cordialmente,


JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 024 DE 2023 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo al Acto Legislativo 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la constitución Política de Colombia.

1. ANTECEDENTES

El 24 de julio del presente año fue radicado ante la Secretaría general de la Cámara de Representantes el proyecto de Acto Legislativo por los honorables Representantes *Juan Manuel Cortés Dueñas, Erika Tatiana Sánchez Pinto, José Alejandro Martínez Sánchez, Luis David Suárez Chadid, Armando Antonio Zabarain D'Arce, Libardo Cruz Casado, Juan Daniel Peñuela Calvache, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Juana Carolina Londoño Jaramillo.*

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional, el día 11 de agosto del presente año se me notifica que fui designado como ponente de la iniciativa en análisis.

2. OBJETO

Establecer la permanencia del pago de la mesada 14 para los miembros de la Fuerza Pública de nuestro país.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El acto legislativo número 001 de 2005 que modificó el artículo 48 de la constitución política de Colombia en su inciso 8° estableció:

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.

Y adicionalmente en el parágrafo 2° estableció:

“Parágrafo transitorio 2°. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010”. Subrayado propio

En tal sentido se eliminaría el derecho de la mesada 14 de los miembros de la fuerza pública de conformidad con el texto anteriormente subrayado.

Encontrando este error en el texto del acto legislativo número 001 de 2005, se justifica la permanencia de la mesada 14 para los miembros de la Fuerza Pública, exceptuándose de su eliminación, teniendo en cuenta las funciones que cumplen de conformidad con la Constitución Nacional artículo 217 y 218, y es que el hecho de mantener en el acto legislativo 01 de 2005 su régimen especial y exceptuado, fue precisamente por esa labor que prestan a los colombianos de la fuerza pública las 24 horas del día, dominicales, festivos, navidad y año nuevo.

Es una labor incalculable que beneficia a todos los colombianos sin distinción alguna, una labor sinónimo de seguridad y bienestar para el país y por tanto una labor que merece cada día más ser reconocida y valorada.

4. MARCO NORMATIVO

Conforme a lo expuesto anteriormente, la honorable Corte Constitucional en diferentes sentencias ha sostenido la misma tesis que como autor y ponente expongo, entre las cuales me permito traer a colación la Sentencia número C-432 de 2004, la cual en sus apartes señala:

“

(...)

FUERZA PÚBLICA-Derecho a un régimen prestacional especial

La Corte ha reconocido que con fundamento en los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, los miembros de la fuerza pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan. Es claro que la existencia de un régimen especial para los miembros de la fuerza pública, no sólo tiene su fundamento constitucional en la consagración expresa de los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, sino también en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública y que, sin lugar a dudas, conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un régimen salarial y prestacional distinto.

RÉGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL PARA LA FUERZA PÚBLICA

RÉGIMEN NORMATIVO-Carácter especial se contrapone a lo excepcional y autónomo/**DERECHO EXCEPCIONAL, AUTÓNOMO Y ESPECIAL**-Conceptos

El carácter especial se contrapone a los calificativos excepcional y autónomo, en torno al ámbito de la

aplicación de un régimen normativo en un determinado ordenamiento jurídico. Así, lo reconoce la doctrina, al establecer que el derecho excepcional es aquel régimen normativo que supone la existencia de otro –de mayor alcance y jerarquía– frente al cual se introducen derogaciones, subrogaciones o modificaciones en aspectos puntuales. Es derecho autónomo el conjunto de disposiciones jurídicas que dependen de sí mismas y se encuentran sujetas a sus propios principios generales. Finalmente, es derecho especial aquel régimen normativo que, sin llegar a ser autónomo, supone una regulación separada y libre de una materia independiente, que responde a una cierta y exclusiva individualidad técnica y económica.

RÉGIMEN PRESTACIONAL EXCEPCIONAL-Concepto

Se puede considerar que un régimen prestacional especial es aquel conjunto normativo que crea, regula, establece y desarrolla una serie o catálogo de prestaciones a favor de un grupo social determinado que, a pesar de tener su origen en un derecho general o de mayor entidad, goza de una regulación propia, en virtud de ciertas características individuales que le dotan de plena singularidad.

RÉGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Implicaciones de la existencia

La existencia de un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003). Por el contrario, su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional que legitima su exclusión del sistema general, es decir, es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social de las minorías beneficiadas con la especial protección prevista en la Constitución.

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Exclusión de miembros de la Fuerza Pública

RÉGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL PARA LA FUERZA PÚBLICA-Objetivo y límites

La existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la fuerza pública, lejos de ser inconstitucionales, pretenden hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad, a partir del establecimiento de unas mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo, en porcentajes o en derechos, en aras de equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo periodo de tiempo, por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente. Pero no se trata de reconocer privilegios o prerrogativas que desborden el contenido prestacional de la garantía a la seguridad social, es decir, la regulación especial que para el efecto establezca, debe enmarcarse dentro del fin constitucional que cumplen los preceptos superiores que la autorizan (C.P. artículos 150, numeral 19, literal e) y 217 y 218), y, además, debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa. En esta medida, dichas prestaciones resultan razonables y proporcionales si permiten nivelar a los miembros de la fuerza pública con el resto de servidores del Estado, a través del señalamiento de derechos prestacionales que repongan el desgaste físico y emocional a que se someten los primeros, principalmente en razón de sus servicios. De lo contrario, esto es, si el objetivo de la prestación desborda los citados límites, el reconocimiento de

dicha prestación resulta inconstitucional, pues otorga un beneficio carente de una causa constitucional real y efectiva.

ASIGNACIÓN DE RETIRO-Naturaleza jurídica

ASIGNACIÓN DE RETIRO PARA LA FUERZA PÚBLICA-Naturaleza jurídica

ASIGNACIÓN DE RETIRO-Compatibilidad

ASIGNACIÓN DE RETIRO PARA LA FUERZA PÚBLICA-Naturaleza prestacional

No existe duda alguna en relación con la naturaleza prestacional de la asignación de retiro. Adicionalmente, es indiscutible que dicha prestación cumple un fin constitucional determinado, pues conforme a lo expuesto, tiene como objetivo principal beneficiar a los miembros de la fuerza pública, con un tratamiento diferencial encaminado a mejorar sus condiciones económicas por la ejecución de una función pública que envuelve un riesgo inminente para sus vidas y las de sus familiares.

LEY MARCO-Imposibilidad de regular sus materias a través de facultades extraordinarias

LEY MARCO EN RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LA FUERZA PÚBLICA-Establecimiento por el Congreso que incluye la asignación de retiro/LEY MARCO EN RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LA FUERZA PÚBLICA-Reserva impide su expedición por decreto con fuerza de ley.

Al Congreso de la República le corresponde establecer directamente, por medio de una ley marco, las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública. De igual manera, es innegable que la regulación de dicho régimen prestacional especial, incluye a la asignación de retiro como una modalidad particular de pensión de vejez para los miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional, y por ende, su regulación debe realizarse a través de dicha tipología legal. Ahora bien, según lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, es indiscutible que, dicha reserva por expreso mandato constitucional, impide que las materias propias de una ley marco - como la referente a la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública - puedan ser expedidas por decreto ley, pues en este punto, el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República. Por consiguiente, las obligaciones que surgen del régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública, son susceptibles de regulación exclusivamente mediante ley marco y no admiten, en su desarrollo, otra modalidad normativa, principalmente, a través del ejercicio de facultades extraordinarias por expresa prohibición constitucional. En efecto, el otorgamiento de facultades al presidente de la República para regular de manera general y abstracta un asunto sometido a reserva de ley marco, desconocería el ejercicio de la competencia concurrente que para la regulación de dichas materias ha establecido el Constituyente: Entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional... ”.

Por lo que hay que señalar, que la intención del legislador de mantener esa condición especial a los miembros de la Fuerza Pública, no fue solo para temas prestacionales o pensionales, sino también salarial, y así compensar ese desgaste al que es sometido durante largos periodos, no solo el militar, sino también los miembros de su familia, ese el riesgo latente que entraña la función pública que prestan y desarrollan sus miembros de acuerdo

con las finalidades expresadas en los artículos 217 y 218 Superiores, relacionadas con la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, del orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica.

Ahora hay que tener en cuenta que el acto legislativo quiso mantener el régimen especial de los miembros de la fuerza pública y en el párrafo transitorio 2°, **exceptuó** de su aplicación a los Miembros de la Fuerza Pública, de la siguiente forma:

*“A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, **sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública**, al presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo” (Subrayas fuera de texto).*

Por lo tanto, no tendría coherencia que se quisiera mantener su régimen especial y exceptuado, pero eliminársele la mesada 14, cuando lo que se trata es de conservar esa protección especial en todos sus aspectos.

5. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Con todo lo expuesto anteriormente, se puede concluir que deben quedar exceptuados de la eliminación de la mesada 14, como quedó regulada en el acto legislativo 01 de 2005, creo que es lo mínimo que podemos hacer por estos hombres y mujeres que a diario exponen sus vidas para proteger la vida de todos los colombianos, por ello pongo a consideración de ustedes colegas este proyecto de acto legislativo para que no se le arrebatase a los miembros de la Fuerza Pública, esa mesada 14 o de mitad de año como se denomina, hacerlo sería un acto de injusticia con miles de hombres y mujeres de estas fuerzas, razón que se considera más que suficiente para que sea aprobado el presente acto legislativo, y así de esta manera mejorar sus condiciones económicas en situación de retiro de este grupo poblacional.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge,

compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).

Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia número 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley solo generaría un conflicto de interés al congresista que tenga familiares tales como su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que se puedan ver beneficiados con la aprobación del presente proyecto.

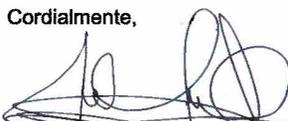
7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el presente acápite cabe aclarar que al texto radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes no realizamos ninguna modificación.

8. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 024 de 2023 Cámara. “Por la cual se adiciona un párrafo al Acto Legislativo número 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia”.

Cordialmente,



JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS
Representante a la Cámara por Santander

9. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 024 DE 2023 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo al Acto Legislativo número 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al Acto Legislativo número 01 de 2005, el cual será el siguiente:

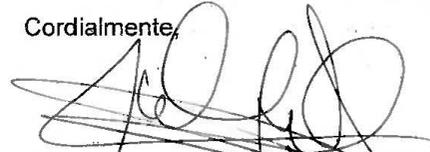
Parágrafo 3º. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, los miembros de la Fuerza Pública, con pensión, asignación de retiro y sus beneficiarios de acuerdo a los Decretos 4433 del 2004 y 1214 de 1990.

Artículo 2º. Adiciónese el presente Parágrafo transitorio, al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 3º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,



JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS
Representante a la Cámara por Santander

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2023 CÁMARA

por la cual se establece el programa de alimentación escolar integral y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 17 de agosto de 2022.

Doctor

Raúl Fernando Rodríguez Rincón

Secretario Comisión Sexta

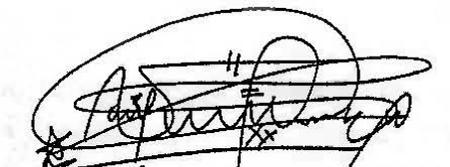
Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 011 de 2023 Cámara, por la cual se establece el Programa de Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento del encargo efectuado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 011 de 2023 Cámara.

Atentamente,



JAIMÉ RAÚL SALAMANCA TORRES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PONENTE

I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto establecer el Programa de Alimentación Escolar Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice de acceso y permanencia al sistema educativo por medio de la entrega, a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar de complementos alimentarios durante su jornada escolar que cumplen con un aporte nutricional establecido y a través del cual se fomentan estilos de vida saludable.

El PAE es un programa de asistencia social alimentaria en el que deben concurrir recursos de la Nación, los departamentos y los municipios, así como iniciativas y oportunidades de gestión colectiva de los sectores social, salud y educación a nivel local, siendo necesaria la participación de la comunidad mediante el ejercicio del control social.

Hasta el momento, existen diferentes leyes que han abordado el derecho a la alimentación en entornos escolares, sin la garantía efectiva por parte del Estado, sino

de forma parcial como un suplemento o complemento, pero no existe una sola que lo haga de manera integral. Esta iniciativa legislativa consagra los principios que deben regir su aplicación y las condiciones en que tales derechos pueden ejercerse.

Por lo anterior, es de gran importancia que el Congreso de la República estudie, discuta y apruebe el articulado propuesto en el presente proyecto de ley.

Sobre los antecedentes de esta iniciativa, tenemos que fue radicada el 27 de julio de 2022 por los representantes Jaime Raúl Salamanca Torres como autor principal, y otras firmas, fue tramitado como ley estatutaria bajo el número 079 de 2022, razón por la cual se direccionó a la comisión constitucional primera para surtir su primer debate.

El 05 de diciembre de 2022 fue aprobado en la comisión, y en los términos del artículo 208 de la ley 5ª de 1992, según el cual, las leyes estatutarias deberán expedirse en una sola legislatura, el proyecto número 070 fue archivado.

Teniendo en cuenta la importancia de este proyecto, se radica nuevamente con las correcciones sugeridas en los conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Federación Colombiana de Municipios y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siendo unos de los principales cambios el trámite bajo ley ordinaria.

Con el propósito de hacer una presentación clara y suficiente de la iniciativa legislativa a continuación se abordarán aspectos relevantes para entender su alcance y contenido.

II. JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con el análisis realizado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), entre los años 2002 y 2012, la tasa de deserción intra – anual en Colombia pasó del 8% a 4,53%. No obstante esta mejora, la deserción fue mayor en las zonas rurales de algunos departamentos y para algunos grupos poblacionales, particularmente los más vulnerables. Por ejemplo, en 2009 la tasa de deserción de Bogotá fue de 2,19%, mientras que en algunos departamentos la cifra superó el 10% (Guainía, Putumayo, Vichada, Amazonas, Guaviare y Casanare).

De otra parte, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Deserción Nacional aplicada por el MEN, cerca del 14,2% de los estudiantes de establecimientos oficiales que alguna vez abandonaron las aulas, lo hicieron por la falta de ayuda en alimentación escolar. No obstante, la incidencia de esta ausencia de ayuda en la deserción escolar varía entre departamentos; por ejemplo, mientras en Chocó el 80% de los estudiantes que alguna vez se desvinculó señalan esta variable, en Bogotá ese porcentaje llega al 4%.

Según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010 (ENSIN), los índices de desnutrición que existen actualmente en la población escolar son los siguientes:

- 9 % Niños y Niñas entre 5 y 9 años y 10.7 % entre 10 a 17 años, presenta retraso en talla o desnutrición crónica.
- 2.6% Niños y Niñas entre 5 y 9 años y 1.3% entre 10 a 17 años, presenta delgadez.
- 18.9% Niños y Niñas entre 5 y 9 años y 16.7% entre 10 a 17 años, presenta sobrepeso y obesidad.
- 8% Niños y Niñas entre 5 y 12 años y 10.6% entre 13 a 17 años, presenta anemia.

Si bien el aprendizaje escolar es un proceso complejo en el que inciden múltiples factores, la alimentación

escolar es una estrategia que ha demostrado ser efectiva para promover la incorporación y permanencia de los estudiantes y de la comunidad en general en la vida de la escuela, en los programas de salud y nutrición, y para promover el cambio social, consolidar los derechos humanos y la democracia¹

Sin embargo, estas condiciones solo se logran cuando los establecimientos educativos son vistos como centros donde interactúan los diferentes sectores de intervención social, y cuando el programa de alimentación escolar es objeto de un cuidadoso diseño y administración, para tener el máximo impacto sobre la educación y el desarrollo humano.

El rendimiento escolar, la repetición de cursos y el abandono de los estudios, tienen relación directa con el retraso en el crecimiento. Los niños y niñas bien nutridos se inscriben en mayor número en las escuelas, concurren regularmente, muestran un mayor grado de atención en clase, son mejores estudiantes, no repiten cursos ni abandonan el colegio, responden con eficiencia a las inversiones en educación y tienen una mayor probabilidad de contribuir efectivamente al desarrollo económico y social. En efecto, la nutrición y la educación interactúan de manera estrecha: un mayor nivel de educación aumenta las oportunidades de lograr mejores condiciones de vida, lo que a su vez puede beneficiar la salud y la nutrición.

De otra parte, es de suma importancia la oportunidad de la ingesta para combatir el hambre de corto plazo, la cual afecta al ser humano aproximadamente cada tres horas, cuando decaen los niveles de glicemia. Antes de presentarse la desnutrición aparece el hambre de corto plazo, que se manifiesta en la distracción y poca atención a los estímulos ambientales, la pasividad y la inactividad. Hay estudios que indican que la alimentación escolar puede mejorar la función cognitiva de los niños y niñas al compensar los efectos del hambre de corto plazo, siendo al parecer más efectiva en aquellos que ya están desnutridos.

En diversos países donde se desarrollan programas de alimentación escolar se ha comprobado que estos, además de incentivar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela y contribuir a que estos mejoren su rendimiento, ayudan a combatir las condiciones de pobreza y a mejorar las condiciones nutricionales de las actuales generaciones.

La “Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud”, divulgada en la 57ª Asamblea Mundial de la Salud, invita a los gobiernos a que adopten políticas que favorezcan una alimentación saludable en las escuelas y limiten la disponibilidad de productos con alto contenido de sal, azúcar y grasas.

Adicionalmente, dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el PAE es una estrategia de seguridad alimentaria para la población escolar, de amplia cobertura en el país, y que contribuye a mitigar el hambre y a promover la capacidad de aprendizaje.

El PAE, también, debe fomentar hábitos de alimentación saludable y estilos de vida saludable, así como promueve la prevención de enfermedades infecciosas, la desnutrición y las enfermedades crónicas

¹ (UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR, 2022) Ibid. P. 35 y Levinger, Beryl. “La alimentación escolar: El mito y lo hacedero”. Revista Perspectivas, Volumen 14, número 4, 1984. 387. Calle 43 número 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D. C. PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953 www.mineduacion.gov.co - atencionalciudadano@mineduacion.gov.co 9

como la obesidad, la diabetes tipo 2, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, acorde a lo establecido en la ley contra la Obesidad y la normatividad referente a la actividad física, promoviendo ambientes saludables, saneando el agua, utilizando alimentos confiables y creando espacios seguros y libres de contaminación, para que los niños, que son el futuro de la vida, crezcan fuertes y se conviertan en adultos saludables.

1. La alimentación escolar en Colombia

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.

El Programa de Alimentación Escolar fue creado en 1968 y hasta el año 2011 estuvo bajo la responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Posteriormente, pasó a manos del Ministerio de Educación Nacional, hasta que en 2016 se le asignó su manejo a las Entidades Territoriales, quienes hoy en día son los responsables de su ejecución.

Actualmente, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) se define, según el Decreto número 1852 de 2015, como “la 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”. Y opera de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Decreto número 1852 de 2015 y la resolución número 29452 de 2017.

Está comprobado, según estudio contratado por el Ministerio de Educación Nacional, que una adecuada alimentación escolar contribuye a mejorar la capacidad de aprendizaje, el desempeño escolar y la capacidad de atención y retención; suple las necesidades que tiene

el cuerpo para crecer y formarse adecuadamente y, con la ingesta de micronutrientes, se contribuye al correcto desarrollo de la corteza prefrontal del cerebro, que es vital para el despliegue de habilidades compleja.

Actualmente, el programa atiende 5.6 millones de estudiantes en todo el territorio nacional y cuenta con las siguientes fuentes de financiación: recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); regalías; recursos propios; recursos del Presupuesto General de la Nación, distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional; otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación. El Gobierno nacional asignó \$1.1 billones para este programa en el año 2019.

El Decreto número 4807 de 2011 se expidió en aplicación de los artículos 44 y 67 de la Constitución Política de Colombia, los cuales reconocen la educación como un derecho fundamental del niño y como un servicio público gratuito en las instituciones del Estado.

Tiene por objeto reglamentar la gratuidad de la educación para todos los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados entre transición y undécimo,^[1] sin embargo, limita el concepto de “gratuidad educativa” a la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios.^[2]

De esta forma, a partir de la entrada en vigencia del Decreto en mención, las instituciones educativas no podrán realizar ningún cobro que se entienda comprendido entre derechos académicos y servicios complementarios, esto es, aquellos servicios relacionados directamente con el ejercicio mismo de la actividad académica y que complementan el goce y la protección de los derechos académicos de los menores.

De otra parte, el Decreto establece que la gratuidad educativa se financiará con recursos del Sistema General de Participaciones^[3] y que éstos serán administrados por los Fondos de Servicios Educativos.^[4] Además, adiciona cuatro prohibiciones al uso de estos recursos^[5] entre las que se destaca la de financiar la alimentación escolar.

Así pues, por regla general, los recursos destinados a financiar la gratuidad educativa no pueden utilizarse para financiar la alimentación escolar salvo cuando se trate de la jornada extendida y complementaria. Sólo en ese caso se entenderá incluida la alimentación en la gratuidad de la educación.

2. Objeto Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), consiste en la entrega diaria de un complemento alimentario (desayuno o almuerzo), durante la jornada escolar, sea esta ordinaria o extendida y complementaria, en aras de contribuir a mejorar el desempeño académico, la asistencia regular y promover la formación de hábitos alimentarios saludables en la población escolar, con la participación activa de la familia, la comunidad y el Estado a través de los entes territoriales.

3. Fuentes de financiación del PAE

Entre otras fuentes de financiación, y como consecuencia de la corresponsabilidad para garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, el PAE cuenta tanto con recursos provenientes de la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones^[7] como con las cuotas de participación asumidas por los padres de los niños y niñas beneficiados por el Programa.

Si bien la Constitución reconoce el derecho a la educación gratuita en las instituciones del Estado, la corresponsabilidad mencionada exige la participación

activa de la familia y el Estado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial el derecho fundamental a tener una alimentación equilibrada, lo cual redundará de manera positiva en la materialización del derecho a la educación.

Así pues, la posibilidad de establecer cuotas de participación permitirá ampliar la cobertura del programa, mejorar la calidad de la alimentación e incrementar días de atención en el año. No obstante, atendiendo a la gratuidad de la educación dicha cuota debe ser voluntaria, tal como se encuentra regulado en el lineamiento técnico-administrativo del PAE.

En consecuencia, el buen desarrollo del Programa, solo se puede garantizar con el aporte mancomunado del Estado, la familia y la comunidad, razón por la cual es viable contar con el aporte de los padres de los niños, niñas y adolescentes beneficiados por el Programa, por medio de las cuotas de participación, tanto en la jornada ordinaria, como en la extendida y complementaria.

4. Afectación del Decreto número 4807 de 2011 sobre el PAE

Tanto la gratuidad de la educación como el PAE se financian por los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones. Mientras que los recursos destinados para garantizar la gratuidad de la educación son administrados por Fondos de Servicios Educativos, la asignación especial para la alimentación escolar es administrada directamente por los Entes Territoriales.

Esta diferencia es relevante por cuanto permite separar la fuente de financiación de la gratuidad de la educación y del PAE, la cual, pese a tener el mismo origen, Sistema General de Participaciones, son administrados de forma independiente.

En consecuencia, los recursos de la gratuidad de la educación administrados por los Fondos de Servicios Educativos están dirigidos a financiar los derechos académicos y gastos complementarios así como la alimentación escolar en los casos de jornadas extendidas y complementarias.

Por su parte, el PAE mantiene vigente su fuente de financiación, la cual cubrirá las jornadas ordinarias, como las extendidas y complementarias.

5. Sostenibilidad de la cobertura

El lineamiento técnico administrativo y estrategias del Programa de Alimentación Escolar (PAE) establece que en ningún caso se podrá realizar la ampliación de cupos con recursos diferentes a los de la asignación especial del Sistema General de Participaciones, sin que se garantice la sostenibilidad y continuidad de los recursos destinados a financiarla.

La Ley 1176 de 2007 en el parágrafo del artículo 19 determina que *“La ampliación de cupos en el programa de alimentación escolar que las entidades territoriales realicen con recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se deben mantener de forma permanente. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación”*.

Del artículo citado se puede concluir que tanto las entidades territoriales, con recursos diferentes al Sistema General de Participaciones, como el ICBF con los recursos que destine para ello, pueden ampliar los cupos en el PAE. Esto, siempre y cuando se garantice la continuidad y permanencia tanto de los recursos como de la cobertura.

El artículo 16 de la Ley 1176, en el parágrafo segundo, hace alusión a la situación contenida en el artículo 19 de la misma ley y señala que *“con el fin de alcanzar las coberturas universales básicas en el programa de alimentación escolar; en los términos del artículo 19 de la presente ley las entidades territoriales deberán garantizar la continuidad de la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 financiada con recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del sistema General de Participaciones”* (Subrayado fuera del texto).

Asimismo, tanto los lineamientos del PAE como la Ley 1176 de 2007 en su artículo 16, determinan que el ICBF cumple funciones de *“seguimiento y monitoreo [de] los recursos destinados a alimentación escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país, con el fin de monitorear las coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de los recursos del programa”*.

6. La nutrición y el desarrollo integral de los infantes

La alimentación y la nutrición adecuada en la primera infancia son, en unión con el estímulo, un factor determinante de los mecanismos neurológicos que favorecen el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida. En este período, la lactancia materna es el alimento ideal para un adecuado desarrollo del cerebro; además de favorecer los vínculos entre el niño o la niña y la madre.

La Estrategia de implementación de la Política Pública de primera infancia contenida en el CONPES 109 de 2007, ha definido las realizaciones que son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y niño, que hacen posible su desarrollo integral, como son entre otros; Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud; Goza y mantiene un estado nutricional adecuado (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2015*).

Fortalecer estrategias de permanencia en el sistema educativo como el Plan de Alimentación Escolar (PAE), transporte escolar para preescolar, básica y media, tarifas diferenciales en transporte público para estudiantes, restaurantes universitarios de instituciones educativas públicas (Servicio gratuito o subsidiado), acceso a conectividad y a medios digitales, subsidios a las familias condicionados a la permanencia en el sistema educativo.

III. MARCO JURÍDICO

1. Instrumentos internacionales

a) Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas (1948).

Artículo 25. 1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...* 2. *La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.* (Negrilla fuera de texto original).

b) La Convención sobre los Derechos del Niño, Organización de Naciones Unidas (1989).

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1989. Colombia la ratificó, a través de la Ley 12 de 1991 y hace parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 Constitución Política), desde entonces el país ha generado políticas y estrategias con el fin de asegurar su aplicación. Uno de los aspectos

más importantes de esta convención es que define la alimentación, incluida la lactancia materna, como un aspecto fundamental integrador de los derechos de los niños y las niñas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) plantea una meta global a 2025 de aumentar la tasa mundial de lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida desde un valor de referencia del 37% hasta el 50% (UNICEF, 2019).

Artículo 1°. *Definición de niño como “todo ser humano menor de 18 años”, a menos que la ley nacional considere que la mayoría de edad se alcanza a una edad más temprana.*

Artículo 2°. *Los derechos salvaguardados en la Convención deben estar asegurados sin ningún tipo de discriminación.*

Artículo 3°. *1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*

Artículo 4°. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.*

... **Artículo 6°.** *1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. ...*

... **Artículo 24 2. a) Reducir la mortalidad infantil** y en la niñez; *Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la **malnutrición** en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; ...e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la **lactancia materna**, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos*

c) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Organización de Naciones Unidas (2015).

Con el fin de implementar medidas y objetivos para tener un mundo mejor, se plantearon los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales tienen como fin el desarrollo y crecimiento de las naciones, así como acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos. Cada objetivo tiene metas específicas que deben cumplirse para el 2030. (Expok Comunicación de Sustentabilidad y RSE, 2017).

Mediante la garantía del derecho a la alimentación de los niños en edad escolar, los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contribuyen

significativamente al cumplimiento de los objetivos globales de desarrollo, así:

ODS 2. Hambre Cero: La alimentación escolar contribuye a satisfacer las necesidades nutricionales de los niños, niñas y adolescentes, sobre todo de los más vulnerables a estar en estados de malnutrición por desnutrición.

ODS 3. Salud y Bienestar: Una adecuada nutrición disminuye el riesgo de enfermedades, fortaleciendo el sistema inmunológico y aportando al desarrollo físico y mental de los niños, niñas y adolescentes.

ODS 4. Educación de calidad. Los programas de alimentación escolar, contribuyen a aumentar el acceso y permanencia de los niños en el sistema educativo, adicionalmente, un estudiante bien alimentado, aumenta su capacidad de concentración y aprendizaje.

ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico: Los programas de alimentación escolar dinamizan la economía nacional, es un flujo importante de recursos en la cadena de suministro y logística y genera empleos directos e indirectos.

ODS 10. Reducción de las desigualdades: Al dar acceso prioritario a alimentación escolar a los estudiantes más vulnerables, se contribuye al cierre de las brechas sociales y económicas.

ODS 16. Paz: EL acceso a alimentos contribuye a la justicia social justicia.

ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos: Los niños y niñas no son capaces de elegir y por lo tanto, los Gobiernos tienen el deber de protegerles. Los programas de alimentación escolar son escenarios de cooperación intersectorial e interinstitucional, así como de apoyo mutuo entre naciones.

d) Otros tratados, cumbres y Leyes internacionales

Cumbre Mundial Sobre Alimentación 1996 y 2002. Renovar el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población. Establece y refuerza los compromisos adquiridos por Colombia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano 30 de noviembre al 1° de diciembre de 2012, Panamá. Refleja la convicción y el compromiso político que existe en la región de América Latina y el Caribe y en sus parlamentarios por fortalecer el desarrollo institucional de lucha contra el hambre en nuestro continente (FAO, 2012).

2. Disposiciones constitucionales

La Constitución Política de 1991 contiene la siguiente disposición normativa referente a los derechos fundamentales a la alimentación equilibrada, la educación, la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes:

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

en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Negrilla fuera del texto original).

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 356. 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 éstas, 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 y 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.

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

...El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio 4°. El Gobierno nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

3. Jurisprudencia

SU-624 de 1999, la Corte recordó los alcances del derecho a la educación en el marco de un Estado Social de Derecho, la obligación de la familia respecto de la educación, la obligación de la sociedad respecto a la educación, las obligaciones del estado respecto a la educación, entre otros temas.

C-376 de 2010, la Corte enfatizó en la imposibilidad de generar cobros en la educación básica primaria de carácter público.

T-348 de 2016, Se hace principalmente un análisis sobre la prevalencia de los derechos de los menores de edad y su consecuencia en el marco del derecho a la educación.

T-475 de 2016, Corte Constitucional Derecho a la Consulta Previa de Comunidades Afrodescendientes Frente A La Prevalencia del Interés Superior Del Menor-Orden Al ICBF Lograr La Concertación Entre Las Comunidades Afrodescendientes, El ICBF y los Operadores de los Programas de Primera Infancia.

Sentencia T-641 de 2016 Corte Constitucional. Derecho a la educación de menores de edad-protección internacional y constitucional

4. Régimen legal

Ley 115 de 1994 – Ley General de Educación. Ordena la organización del Sistema Educativo General Colombiano. Esto es, establece normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Respecto a la Educación Superior, señala que esta es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente ley. Excepto en lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, sobre Educación Tecnológica que había sido omitida en la Ley 30 de 1992. Ver Artículo 213 de la Ley 115.

Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de servicios de educación y salud, entre otros.

Ley 1098 de 2006: Código de Infancia y Adolescencia.

Ley 1176 de 2007: Se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Ley 1438 de 2011 - Esta ley tiene como objeto el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de un modelo de prestación del servicio público en salud que en el marco de la estrategia Atención Primaria en Salud permita la acción coordinada del Estado, las instituciones y la sociedad para el mejoramiento de la salud y la creación de un ambiente sano y saludable, que brinde servicios de mayor calidad, incluyente y equitativo, donde el centro y objetivo de todos los esfuerzos sean los residentes en el país.

Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1804 de 2016: Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

Ley 1955 de 2019: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, artículo 189 se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para aprender”.

Artículo 189. Creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Créase la unidad administrativa especial de alimentación escolar, como

una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, su domicilio será la ciudad de Bogotá y contará con la estructura interna y la planta de personal que el Gobierno nacional establezca en desarrollo de sus facultades; tendrá como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar; sus objetivos específicos serán: 1) Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar 2) Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar 3) Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización 4) Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar 5) Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia. El patrimonio de la entidad estará integrado por fuentes del Presupuesto General de la Nación, fuentes locales y otras fuentes. La Unidad estará administrada y dirigida por un gerente de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, por un consejo directivo, integrado por el Ministro de Educación, quien lo presidirá, y por los demás delegados o representantes que indique el Gobierno nacional. La entidad deberá entrar en funcionamiento en el año 2020.

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.

Ley 2167 de 2021: por medio del cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar (PAE) durante todo el año.

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.

Ley 2120 de 2021 - Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones.

5. Decretos y Actos Administrativos

Decreto número 319 de 1941. MEN. Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país.

Decreto número 159 de 200. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001. Administración SGP.

Resolución número 2565 de 2003. Determina criterios básicos para la atención de personas con discapacidad y necesidades educativas especiales.

Decreto número 3039 de 2007. Por el cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública.

Resolución número 0425 de 2008. Se define la elaboración, seguimiento y desarrollo del Plan Nacional de Salud Pública.

Decreto número 0185 de 2013. Por el cual se regula la cofinanciación de la Nación en las coberturas de Alimentación Escolar de las entidades territoriales productoras que destinaron regalías para dicho Programa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

Decreto número 1075 de 2015: Decreto único reglamentario del sector educativo.

Resolución número 16432 de 2015. Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Resolución número 2248 de 2018. Por la cual se reglamentan las Cuentas Maestras del Programa de Alimentación Escolar.

Decreto número 218 de 2020. Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender».

6. Políticas Públicas

CONPES SOCIAL 147 de 2012: Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local–Manual operativo territorial.

CONPES SOCIAL 113 de 2008: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

– Para llevar a cabo los fines estatales referentes a garantizar los derechos de la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, el Estado, con participación de entidades a nivel nacional, departamental y municipal, además del apoyo de organizaciones internacionales, algunas universidades y gremios influyentes, proponen una política de Estado enmarcada en llevar a ejecución los compromisos adquiridos por el Estado en la “Cumbre de la Alimentación” siendo ésta la que ratifica los ya adquiridos en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996. (CONPES, 2016) Lo que plantea esta política estatal, es partir del reconocimiento del derecho de las personas a no padecer hambre, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que lo reconocen como uno fundamental y que se encuentra ratificado por Colombia con su participación en la Cumbre Mundial sobre Alimentación, Declaración del Milenio y en la Carta Política Nacional. Ahora bien, entrando en materia, el CONPES define para el estudio en desarrollo conceptos relevantes cuando se habla de alimentación, los cuales define así: Seguridad Alimentaria: “Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y

activa.” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

7. Derecho Comparado

Ley orgánica de Alimentación Escolar, Ecuador, 2020. *La cual tiene por objeto garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de manera sostenible de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar; parte del Sistema Nacional de Educación, para el disfrute de una vida digna, sana y activa.*

Programa Integral de Nutrición Escolar - MINED, Nicaragua, 2022. *Es un programa estratégico del Ministerio de Educación, en el marco de las políticas nacionales, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de educación, nutrición y cultura alimentaria de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes protagonistas de los centros educativos del país.*

Decreto Número 16-2017 Ley de Alimentación Escolar, Congreso de Guatemala, 2017. *Tiene por objeto garantizar la alimentación escolar; promover la salud y fomentar la alimentación saludable de la población infantil y adolescente que asiste a establecimientos escolares públicos o privados con la finalidad que aprovechen su proceso de enseñanza aprendizaje y la formación de hábitos alimenticios saludables de los estudiantes, a través de acciones de educación alimentaria y nutricional y el suministro de alimentos de los estudiantes durante el ciclo escolar; de acuerdo a la presente Ley y su reglamento. En el caso de los centros educativos privados no serán beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar; sin embargo, les serán aplicables las normas contenidas en la presente.*

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas tienen como fin mejorar la redacción y fortalecer el contenido del proyecto de ley.

Se transcriben solamente los artículos sujetos a modificación, los demás quedarán tal como vienen en la iniciativa:

Articulado original	Articulado propuesto para primer debate	Justificación
<p>Artículo 32. Financiación. El Gobierno nacional proyectará los recursos necesarios para la implementación del Programa de Alimentación Escolar Integral, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p>La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura que se definan en el marco del Sistema Integrado para la Alimentación Escolar, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos que destinados a financiar la política de Estado para la alimentación escolar integral, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y concurrir oportunamente con fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.</p>	<p>Artículo 32. Financiación. <u>Se autoriza al Gobierno nacional para proyectará apropiar</u> los recursos necesarios para la implementación del Programa de Alimentación Escolar Integral, de manera consistente con sin afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p>La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura que se definan en el marco del Sistema Integrado para la Alimentación Escolar, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos que destinados a financiar la política de Estado el programa para la alimentación escolar integral, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y concurrir oportunamente con fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.</p>	<p>Con la finalidad de no impactar negativamente el presupuesto de la Nación, se aclara que la proyección de recursos no afectará en ninguna medida el marco fiscal de mediano plazo.</p> <p>Además se otorga una autorización al Gobierno para apropiar los recursos necesarios para la implementación del programa, pues en términos de la Corte Constitucional de esta forma no genera impacto fiscal.</p>

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

(i) *Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.*

(ii) *Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*

(iii) *Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*

(iv) *Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.*

(v) *Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.*

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado número 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

En ese sentido, en la presente iniciativa se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas,

su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con personas naturales o jurídicas que presten servicios o suministro de insumos y bienes, en cualquier eslabón de la cadena de suministro, para el programa de alimentación escolar, construcción de infraestructura escolar oficial, dotación de mobiliario escolar.

Impacto Fiscal

La Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 7º, 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.”

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Así las cosas, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, nos permitimos manifestar que este proyecto de ley podría generar impacto fiscal respecto a las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación, en lo que respecta a la financiación del Programa de Alimentación Escolar Integral PAE-Integral por parte del Ministerio de Educación Nacional.

En este orden de ideas, es importante traer a colación las Sentencia número C-911 de 2007 y C-502 de 2007, donde la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º 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 normas 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.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 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

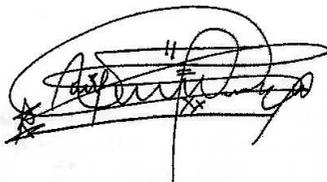
la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias 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. (...). 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. (Sentencia número C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.

X. Proposición

Por todas las consideraciones expuestas, me permito presentar ponencia positiva y solicito a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 011 de 2023 Cámara, *por la cual se establece el Programa de Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones*.

De los Honorables Representantes,



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2023 CÁMARA

por la cual se establece el Programa de Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Propósito, Naturaleza y Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE Integral), fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar al sistema educativo oficial, por medio de la entrega de complementos alimentarios durante su jornada escolar, que cumplan con el aporte nutricional necesario y a través del cual se fomentan estilos de vida saludable.

Artículo 2°. *Establecimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE Integral):* Se establece el Programa de Alimentación Escolar-Integral, en aras de garantizar la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, mejorando su nutrición, salud y capacidad de aprendizaje, contribuyendo al acceso y permanencia escolar; a la soberanía alimentaria y fomentando estilos de vida saludables, a través del suministro de mínimo dos (2) de las 3 comidas principales completas y mínimo una merienda durante la jornada escolar.

La creación del PAE Integral, no implica la derogación del actual Programa de Alimentación Escolar.

Parágrafo. El Gobierno nacional dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de esta ley, tomará las acciones necesarias para implementar el Programa de Alimentación Escolar Integral en los términos dispuestos en virtud de esta ley, efectuando los ajustes presupuestales necesarios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal dentro del marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones que conforman esta ley son aplicables a:

1. Las entidades públicas del orden nacional y territorial a quienes se les atribuye responsabilidades directas en virtud de esta ley.
2. Las personas jurídicas y naturales de derecho privado, que tengan competencia directa o indirecta en la prestación del servicio de alimentación escolar.
3. Los demás actores intervinientes en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar Integral.

Artículo 4°. *Naturaleza.* El Programa de Alimentación Escolar Integral, constituye una herramienta integradora de los principios, planes, procesos, estructuras, recursos y roles institucionales, que asegura que el Estado en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, contribuya a la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar matriculados en el sistema educativo oficial, como una estrategia de acceso y permanencia escolar que fomente los estilos de vida saludable.

Artículo 5°. *Principios.* El Programa de Alimentación Escolar Integral, se fundamenta en los principios constitucionales y legales relativos a la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y especialmente por los siguientes:

1. **El interés superior de los niños, niñas y adolescentes:** Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás, imponiendo no solo a la familia, sino a la sociedad y al Estado la obligación de asistir y proteger al niño, con la finalidad de permitir el pleno ejercicio y la eficacia de sus derechos.
2. **Equidad:** Se garantizará el acceso a la alimentación escolar equilibrada en igualdad de

condiciones a todos los niños, niñas y adolescentes del Sistema Integrado de Matrícula, sin discriminación alguna, protegiendo especialmente a aquellos que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad, sujetos de especial protección constitucional y respetando las individualidades de grupos étnicos y minorías.

3. **Diversidad étnica y cultural:** La alimentación escolar debe tener un enfoque territorial y respetar las prácticas culturales de los grupos étnicos existentes en el país, con el propósito de construir mecanismos que integren estas prácticas en las medidas de promoción de los derechos a la alimentación saludable, la educación, la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a dichas etnias. Lo anterior desde la adopción de las recomendaciones de energía y nutrientes para la población colombiana atendiendo criterios como el género, edad, discapacidad y los requerimientos del ciclo de vida.

4. **Educación alimentaria y nutricional:** Se garantizará el ejercicio de la ciudadanía alimentaria entendida como el derecho a una alimentación sana, de calidad y sostenible, promoviendo hábitos y estilos de vida saludables en la comunidad escolar.

5. **Sostenibilidad:** El Estado y demás actores intervinientes, garantizarán la sostenibilidad operativa y financiera del programa integrado de alimentación escolar con progresividad en el tiempo, disponiendo de los recursos necesarios y suficientes para asegurar la prestación efectiva y continua del servicio, desde el inicio y hasta el final del calendario académico, cumpliendo con los lineamientos técnicos establecidos por la autoridad competente y previniendo el desperdicio de alimentos, para lo cual, desarrollará las acciones administrativas y contractuales pertinentes y necesarias.

6. **Disponibilidad:** El Estado debe garantizar la existencia de un número adecuado de cafeterías, comedores y restaurantes escolares oficiales, así como de los alimentos, bienes, servicios, suministros, personal adecuado, capacitado, proveedores y operadores cualificados para ejecutar el programa integrado de alimentación escolar. El servicio de alimentación escolar debe estar disponible de manera permanente durante todo el calendario escolar en las instituciones educativas oficiales y los colegios privados que decidan prestarlo.

7. **Accesibilidad:** El Estado debe garantizar los ajustes razonables para el acceso de todas las personas y comprende la accesibilidad física a las instalaciones y bienes, económica a los bienes y servicios esenciales sin costo o con base en el principio de equidad y el acceso a la información, confiable, completa y basada en evidencias, en todos los aspectos de la salud nutricional, hábitos de vida saludables y alimentación escolar.

8. **Fomento de la agricultura campesina local:** Se promoverá la participación de pequeños productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas en el abastecimiento y distribución de suministros para el programa integrado de alimentación escolar, en los términos de la Ley 2046 de 2020;

9. **Fomento a la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos:** Se promoverán acciones efectivas, tendientes a la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos en la ejecución del programa integrado de alimentación escolar, en aplicación de la Ley 1990 de 2019 y el Decreto número 375 de 2022.

10. **Fomento de entornos alimentarios saludables:** Entendiendo por Entornos Saludables como el punto de encuentro y relación de los individuos

donde se promueven referentes sociales y culturales que brindan parámetros de comportamiento para el fomento de acciones integrales de promoción de la salud y el bienestar, en los términos de la Ley 2120 de 2021, aplicable a la alimentación escolar.

11. **Participación:** Se garantizará la participación activa de todos los actores, antes de control, veedurías ciudadanas y miembros de la comunidad educativa en los términos de la Ley 2042 de 2020, en la etapa de ejecución del programa integrado de alimentación escolar; para la vigilancia, monitoreo, control y retroalimentación y mejora continua, para lo anterior las entidades territoriales deberán disponer de un sistema de información completo con datos en tiempo real y de fácil consulta.

12. **Oportunidad:** La prestación de los bienes y servicios necesarios para el disfrute del derecho a la alimentación saludable deben proveerse sin dilaciones injustificadas.

13. **Eficiencia:** Las entidades a cargo de la ejecución del programa integrado de alimentación escolar, deben procurar la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la alimentación saludable de los estudiantes.

14. **Transparencia:** Se refiere a la necesidad de que todo el proceso de selección del contratista se haga de manera pública, y que cualquier persona interesada pueda obtener información sobre el desarrollo de cada una de las etapas de dicho proceso. En la fase de ejecución del programa, los actores emprenderán las acciones necesarias para prevenir actos de corrupción según lo dispuesto en la Ley 2195 de 2022 y para la supervisión del programa se atenderá lo dispuesto en la Resolución número 335 de 2021.

15. **Concurrencia:** Los actores y entidades que intervienen directa o indirectamente en el programa de integrado de alimentación escolar, tienen responsabilidad compartida en la garantía del derecho a la alimentación saludable, la salud y la educación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el Sistema Integrado de Matrícula, en el marco de sus competencias.

16. **Progresividad.** El Estado promoverá la ampliación gradual y continua del acceso al servicio y tecnologías necesarias para el disfrute del derecho a la alimentación saludable, la mejora en su prestación, la ampliación de capacidad instalada de infraestructura de restaurantes, cafeterías y comedores escolares públicos, así como la reducción gradual y continua de barreras culturales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan su goce efectivo por parte de los niños, niñas y adolescentes matriculados en SIMAT.

Parágrafo 1°. Los principios enunciados en este artículo deberán interpretarse de manera armónica.

Parágrafo 2°. El Estado implementará acciones afirmativas en beneficio de los sujetos de especial protección constitucional.

Artículo 6°. *Definiciones.* Para los fines de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:

1. **Adecuación nutricional de un nutriente:** En los términos de la Resolución número 003803 de 2016, es el nivel de ingesta de un nutriente que cubre las necesidades de un individuo de acuerdo con un criterio definido para el mismo, teniendo en cuenta el periodo de vida, grupo de edad, género, condición fisiológica y que no genera exceso ni deficiencia.

2. **Alimentación saludable:** De acuerdo con la Ley 2120 de 2021, es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas

de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

3. **Niños y Niñas:** Según la ley 1098 de 2006, son las personas entre los 0 y 12 años de edad.

4. **Adolescentes:** Según la ley 1098 de 2006, son las personas entre los 12 y 18 años de edad.

5. **Cantidad adecuada de alimento:** Cuenta con desarrollo técnico mediante la Resolución número 3803 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones.

6. **Desnutrición, Desnutrición crónica o talla insuficiente respecto de la edad, Desnutrición aguda o emaciación, Grupo etario, Insuficiencia ponderal, Obesidad (Sobrepeso):** Entiéndanse estos términos como los conceptuados por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución número 2465 de 2016, en la cual se adoptaron indicadores antropométricos y patrones de referencia, para la clasificación antropométrica del estado nutricional según la clasificación etaria.

7. **Entorno Saludable:** Los Entornos Saludables en los términos de la ley 2120 de 2021, se entienden como el punto de encuentro y relación de los individuos donde se promueven referentes sociales y culturales que brindan parámetros de comportamiento para el fomento de acciones integrales de promoción de la salud y el bienestar.

8. **Programa de Alimentación Escolar (PAE):** El Programa de Alimentación Escolar es determinado como una de las estrategias del sector educativo, que tiene por objeto general “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” (Resolución UApA Número 335 de fecha 23 de diciembre de 2021).

9. **Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE-Integral):** Es un programa estatal cuyo objeto es garantizar la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, mejorando su nutrición, salud y capacidad de aprendizaje, contribuyendo al acceso y permanencia escolar; y a la soberanía alimentaria y fomentando estilos de vida saludables, a través del suministro de mínimo dos (2) de las 3 comidas principales completas y mínimo una merienda durante la jornada escolar, las cuales deben ser pertinentes en términos nutricionales y proporcionales a cada grupo etario para cumplir con los requerimientos calóricos y nutricionales recomendados por la autoridad competente.

10. **Seguridad Alimentaria y Nutricional.** En virtud del CONPES 113 de 2008, es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

CAPÍTULO II

Gestión Interinstitucional

Artículo 7°. Gestión interinstitucional. Para efectos de la presente ley, la Gestión Interinstitucional se entenderá como la acción coordinada a través de la cual los actores del programa se articulan para contribuir en la garantía del derecho a la alimentación saludable de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, matriculados en el sistema educativo oficial.

La gestión interinstitucional demanda que cada actor interviniendo, en todos los niveles estatales, comprenda el alcance e importancia de su rol y competencias, y ponga a su servicio, su estructura institucional, recursos y capacidades, para el cumplimiento de los fines contemplados en esta ley. Así como, la disponibilidad de tiempo y recursos necesarios para la capacitación y cualificación del talento humano especializado para atender las diferentes fases de la implementación del programa.

Artículo 8°. Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE). Créase el Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE), que comprende el conjunto de actores que cumplirán con los fines y funciones previstos en esta ley y en la normatividad vigente.

El sistema está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación escolar adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 9°. Fines del Sistema Integrado de Alimentación Escolar. El SIAE, desde sus diferentes instancias será quien planea, coordina, diseña, promueve, ejecuta y controla, el conjunto de acciones interinstitucionales y multisectoriales, sinérgicas, encaminadas a asegurar las condiciones y los recursos humanos, sociales y materiales necesarios, para garantizar el pleno goce de la alimentación saludable y la potenciación del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, en los ámbitos físicos, emocionales y académicos, brindando una alimentación integral durante todo el calendario escolar, según las necesidades nutricionales y proporcionales de cada grupo etario, con un enfoque territorial.

Artículo 10. El Sistema Integrado de Alimentación Escolar. Para la consecución de sus fines, el SIAE atenderá los siguientes mandatos:

1. Contribuir en la garantía del ejercicio del derecho a la alimentación saludable y completa de las niñas, niños y adolescentes matriculados en el sistema oficial.

2. Crear, modificar y coordinar las instancias interinstitucionales y multisectoriales, en los diferentes estamentos gubernamentales, para el desarrollo óptimo del Programa de Alimentación Escolar Integrado.

3. Reglamentar el Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE Integral).

4. Diseñar e implementar estrategias y acciones tendientes a fomentar estilos de vida saludable que contribuyan en el estado nutricional de los niños, niñas, y adolescentes matriculados en el sistema público.

5. Priorizar y focalizar los recursos públicos y acciones gubernamentales necesarias para atender oportuna e integralmente a los sujetos de especial protección constitucional.

6. Priorizar las acciones estatales necesarias para avanzar en la construcción, mejoramiento, adecuación y dotación de las cafeterías, comedores y restaurantes escolares y la normalización técnica de los espacios.

7. Garantizar el acceso universal, la señalización y la dotación pertinente, en los espacios físicos e

infraestructura destinada a prestar el servicio de alimentación escolar integral. Además de realizar los ajustes razonables necesarios a favor de la población con discapacidad.

8. Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a información precisa, veraz, pertinente, completa, basada en evidencia científica y actualizada, sobre alimentación balanceada, nutrición y hábitos alimentarios y de vida saludables.

9. Garantizar un enfoque diferencial étnico y cultural en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar Integral.

10. Contribuir en la prevención y erradicación de la desnutrición, a través de la promoción de hábitos alimenticios saludables en la comunidad educativa.

11. Propender progresivamente que las niñas, niños y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial incorporen a su dieta alimentos y bebidas saludables y adecuadas, de acuerdo con su edad y con base en las guías alimentarias emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, y que deben estar disponibles dentro de los establecimientos educativos oficiales y privados.

12. Asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos destinados al Programa de Alimentación Escolar Integral, que se expenden y distribuyen en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, así como de los espacios y bienes destinados para tal fin, en todas las etapas del proceso.

13. Contribuir al mejoramiento del rendimiento académico, a través de una dieta nutricional y balanceada según los requerimientos de cada grupo etario.

14. Garantizar que el suministro, oferta de alimentos y bebidas ofrecidos en las cafeterías y restaurantes escolares, cumplan con los lineamientos establecidos en la normatividad vigente.

15. Garantizar la oportunidad, eficiencia, eficacia, economía y transparencia en todas las etapas de los procesos de contratación y tercerización necesarios para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar Integrado.

16. Asegurar el aprovechamiento de los recursos y la disminución y prevención de la pérdida y desperdicio de alimentos.

17. Promover la inclusión de productos procedentes de la agricultura campesina local en la alimentación escolar de acuerdo con la identificación de la oferta por el Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces en los territorios.

18. Promocionar la inclusión de los padres, en especial de las madres cabeza de familia, en la supervisión y vigilancia del Programa de Alimentación Escolar Integral, así como su participación como manipuladoras de alimentos en las sedes educativas cercanas a su domicilio permanente.

19. Vigilar y emprender las acciones preventivas y correctivas necesarias para el correcto funcionamiento del programa de alimentación escolar integrado con la finalidad de evitar actos de corrupción.

Artículo 11. Integrantes del Sistema Integrado de Alimentación Escolar: Conforman el SIAE, en los diferentes niveles y en la esfera de sus competencias, las siguientes entidades, actores, instituciones y órganos:

1. Del orden nacional:

a). Gobierno nacional.

b). Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar adscrita al Ministerio de Educación Nacional, o quien haga sus veces.

c). Ministerio de Educación Nacional.

d). Ministerio de Salud y Protección Social.

e). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

f). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

g). La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

2. Del orden territorial:

a). Entidades territoriales certificadas en educación.

b). Proveedores y operadores del Programa de Alimentación Escolar Integral.

c). Comités de Alimentación Escolar.

d). Veedores.

CAPÍTULO III

Actores, roles, competencias y funciones institucionales

Artículo 12. Deber general de información. Es deber de todos los integrantes del SIAE en el ámbito de sus competencias, crear, alimentar, y mantener actualizados sistemas de información, así como, implementar estrategias para la gestión del conocimiento, que permitan la ampliación y profundización en torno a asuntos relacionados con la alimentación saludable en entornos escolares, que resultan relevantes para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones de política.

Artículo 13. Del Gobierno nacional. Es responsable de promover, respetar, proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos a la alimentación saludable, la educación, la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, de forma preferente deberá cumplir las siguientes obligaciones:

1. Asumir como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las políticas nacionales y sectoriales, el ejercicio del derecho humano a la alimentación saludable y adecuada para niñas, niños y adolescentes en edad escolar.

2. Dar prioridad nacional al Programa de Alimentación Escolar Integral; así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad.

3. Fortalecer la capacidad institucional pública para que el Estado pueda garantizar el derecho a la alimentación saludable de niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con los principios de diversidad cultural y productiva.

4. Establecer estrategias para mitigar la desnutrición y sus complicaciones, así como enfermedades crónicas no transmisibles derivadas, que sean establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

5. Garantizar una alimentación saludable, mediante el uso de alimentos variados y seguros desde el punto de vista nutritivo y sanitario, respetando la cultura, las tradiciones y los hábitos alimentarios saludables, que contribuyan al crecimiento y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes y su rendimiento escolar de conformidad con los parámetros de su franja etaria y de su salud, especialmente de aquellos que necesitan atención específica o se encuentren en estado de vulnerabilidad social.

6. Procurar el desarrollo sostenible de la oferta de alimentación escolar, incentivando las economías locales, especialmente la adquisición de alimentos diversificados producidos preferentemente por la agricultura campesina, priorizando cuando así corresponda las comunidades tradicionales indígenas, afrocolombianas y campesinas.

7. Asignar los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas, planes, programas de alimentación escolar que desarrollan sus entidades.

Artículo 14. De la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar: Además de las funciones asignadas en el Decreto número 218 de 2020 o norma que la modifique o derogue, las siguientes:

1. Controlar y vigilar la correcta ejecución del Programa de Alimentación Escolar Integral.
2. Dictar lineamientos sobre los grupos de alimentos y bebidas nutricionalmente adecuados, estableciendo recomendaciones para una alimentación saludable en las diferentes edades.
3. Velar por la inocuidad y por la observación de las medidas de higiene en la elaboración, almacenamiento y distribución de los alimentos del PAE Integral.
4. Difundir los lineamientos del Programa de Alimentación Escolar Integral.

Artículo 15. Del Ministerio de Educación Nacional: En el marco de sus competencias, deberá:

1. Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la alimentación saludable, la educación y la salud como derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el marco del Programa de Alimentación Escolar Integral.
2. Incluir el Programa de Alimentación Escolar Integral PAE-Integral, como estrategia en el sistema integral de matrícula SIMAT, para que sean registrados los estudiantes beneficiados.
3. Fijar los lineamientos necesarios para la implementación del Programa de Alimentación Escolar Integral, dentro de sus competencias.
4. Difundir la guía única nutricional para la alimentación escolar.
5. Brindar acompañamiento a las secretarías de educación para la conformación de Comités de alimentación escolar que permitan la correcta prestación del programa.

Artículo 16. Del Ministerio de Salud: En el marco de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias asignadas, deberá:

1. Generar lineamientos para la promoción de alimentación saludable dirigida a los programas de apoyo alimentario.
2. Adelantar las acciones de inspección, vigilancia y control encaminadas a verificar el cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente en el marco del PAE integral.

Artículo 17. Del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Dentro del marco de sus funciones, deberá:

1. Priorizar a las instituciones educativas oficiales en la ejecución de las políticas, planes y programas relacionados con el agua potable y saneamiento básico.
2. Gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las políticas, planes y programas requeridos en la prestación del servicio de alimentación escolar en el ámbito de su competencia de agua potable y saneamiento básico.

Artículo 18. Otras entidades del orden nacional:

1. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Formular un programa o proyecto enfocado en el sector rural que promueva la participación de pequeños productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas en el abastecimiento y distribución de suministros para el programa integrado de alimentación escolar.

2. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente: Desarrollar un plan que promueva la transparencia en los procesos de contratación de los prestadores del servicio de alimentación escolar integral.

Artículo 19. Actores del orden territorial:

1. Entidades Territoriales certificadas en Educación: Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Política y demás disposiciones legales vigentes, corresponde ejercer las siguientes competencias:
 - a). Contribuir a la ampliación de la cobertura del Programa de Alimentación Escolar Integral, de acuerdo a la capacidad presupuestal de la entidad.
 - b). Cofinanciar el desarrollo de la infraestructura necesaria para la prestación del programa de alimentación escolar en condiciones de calidad e inocuidad.
 - c). Administrar por intermedio de las secretarías de Educación la administración de la prestación del programa de alimentación escolar en el territorio de su jurisdicción.
2. Proveedores y operadores del PAE.
 - a). Prestar el servicio de alimentación escolar en condiciones de inocuidad, cobertura y eficiencia.
 - b). Atender los controles y exigencias del Ministerio de Educación Nacional.
 - c). Brindar de forma completa y oportuna la información requerida por los veedores del PAE sobre el programa alimentario que se ejecuta.
 - d). Privilegiar las compras a los proveedores locales y la vinculación laboral o contratación de las mujeres cabeza de familia.
3. Comité de alimentación escolar CAE y Veedores.
 - a). Ejercer veeduría a la prestación del programa de alimentación.
 - b). Velar porque el PAE integral se preste en condiciones de calidad.
 - c). Denunciar ante los entes de control los casos de corrupción que afecten la correcta prestación del programa de alimentación escolar.

CAPÍTULO IV

Del funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar Integral

Artículo 20. Aceptación de alimentación escolar integral. Los actores intervinientes en el marco de esta ley emprenderán las acciones necesarias para garantizar el pleno goce del derecho a la alimentación escolar integral, de los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial.

La alimentación escolar integral comprenderá como mínimo dos de las tres comidas principales y mínimo una merienda durante la jornada escolar, las cuales deben ser adecuadas en términos nutricionales y proporcionales a cada grupo etario.

Parágrafo 1°. Los estudiantes que se acojan al Programa de Alimentación Escolar Integral, al matricularse, serán inscritos por los rectores en la estrategia PAE Integral, registro que deberá ser consignado dentro del SIMAT o aplicativo que lo reemplace, advirtiéndolo al padre de familia que de hacerlo, deberán permanecer en él todo el calendario escolar. En caso de no desear continuar con el programa, deberá informar la novedad.

Parágrafo 2°. Los estudiantes que no requieran la alimentación escolar integral completa continuarán recibiendo el PAE complementario que se venía ofreciendo.

Artículo 21. *Articulación de los Programas de Alimentación Escolar.* Para su correcta ejecución, el Programa de Alimentación Escolar Integral operará inicialmente como lo hace el PAE, sin perjuicio de la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional en el marco de las oportunidades de mejora que se evidencien de las fallas del programa que se encuentra en funcionamiento.

Ahora bien, el PAE Integral operará de forma conjunta con el PAE, ya que, los padres, de acuerdo a la necesidad alimentaria de los niños, niñas y adolescentes, deberán manifestar al momento de realizar la matrícula si toman uno u el otro programa.

Artículo 22. *Educación con enfoque nutricional.* El Estado debe garantizar el acceso a información oportuna, y accesible en materia de derecho a la alimentación, además de una educación alimentaria y nutricional integral. Esta información debe ser de acceso universal, ser difundida y actualizada de forma periódica, y comprensible para todas las personas.

La Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar, será la encargada de proveer la información relacionada con la alimentación a nivel educativo.

Artículo 23. *Cátedra de educación nutricional.* Los establecimientos de educación preescolar, básica y media deberán incluir en sus programas de estudio una cátedra de educación nutricional y hábitos de vida saludables, donde se hará especial énfasis en el cuidado de la salud, la nutrición y la alimentación saludable. Estará disponible en todos los niveles educativos para estudiantes de cualquier edad y debe tener divulgación hacia los padres, cuidadores y tutores de los estudiantes.

Parágrafo 1°. La cátedra será armonizada con los proyectos pedagógicos de educación integral, los cuales deberán ser construidos de forma participativa con todas las personas integrantes de la comunidad educativa. Además, deben desarrollarse durante cada año lectivo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional divulgará una Guía Única Nutricional para la Alimentación Escolar.

Esta guía única deberá contener toda la información necesaria para una alimentación saludable de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y sus familias, y estará disponible en todos los medios, como material didáctico y pedagógico para la implementación de la cátedra de nutrición escolar y consulta permanente por parte de la comunidad educativa, siendo actualizada mínimo de forma bianual o conforme a las dinámicas y contextos cambiantes de la política social.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Educación y las entidades territoriales certificadas deben realizar una evaluación anual de la Cátedra de Educación Nutricional y los proyectos de educación integral en hábitos de vida saludable en todas las instituciones educativas oficiales y colegios privados de Colombia.

Artículo 24. *Acciones y programas para prevenir la desnutrición en niños, niñas y adolescentes en edad escolar.* El Estado deberá adoptar acciones y programas para facilitar el diagnóstico gratuito, oportuno y de calidad de la desnutrición infantil, así como programas de promoción y prevención y de control de crecimiento y desarrollo de los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial.

Las Entidades Territoriales certificadas, deberán contar con un profesional especialista en nutrición o carreras afines, quien deberá orientar técnicamente la planeación, implementación y seguimiento al Programa de Alimentación Escolar de acuerdo con la competencia.

El seguimiento al estado nutricional de los escolares deberá estar a cargo del sector salud como sector encargado de la vigilancia alimentaria y nutricional de la población.

Artículo 25. *Plan de infraestructura educativa (PIE).* El Estado de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Presupuesto General de la Nación, cofinanciará a las Entidades Territoriales para dar cumplimiento al PIE, priorizando las acciones para la construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura destinada a la prestación del servicio de alimentación escolar en todas sus modalidades, como son cafeterías, comedores y restaurantes escolares oficiales, así como de baterías sanitarias para garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad aplicables, cumpliendo con las normas técnicas vigentes de construcción y de acceso universal.

CAPÍTULO V

Mecanismos de control, participación, seguimiento y veeduría

Artículo 26. *De las Unidades Élite de Lucha contra la Corrupción del PAE Integral:* En cada entidad territorial certificada en Educación, se organizará la “Unidad Élite de Lucha contra la Corrupción del PAE Integral”, cuya función es verificar y denunciar cualquier irregularidad en las etapas de planeación, contratación y ejecución de los programas de alimentación escolar, estará integrada por:

1. Tres funcionarios del Gobierno departamental del sector salud, agricultura y educación.
2. Un funcionario del Gobierno municipal del sector educación o quien haga sus veces, que hará las veces de secretaria técnica.
3. Un representante de los padres de familia.
4. Un representante de los personeros estudiantiles.

Parágrafo. Dicha unidad sesionará cada mes, elegirán su presidente y llevarán un acta correspondiente de cada sesión, y anualmente remitirán un informe de las situaciones más relevantes del programa de alimentación Escolar del municipio al Concejo Municipal, Comisión Regional de Moralización y Procuraduría General de la Nación.

Artículo 27. *Participación en las decisiones.* La participación de las personas en las decisiones adoptadas por los actores del Sistema Integrado de Alimentación Escolar hace parte de la garantía del derecho a la alimentación saludable en el entorno escolar e incluye el derecho a:

1. Participar en la formulación de los marcos regulatorios y las políticas de alimentación, así como en los planes para su implementación.
2. Participar en los programas de promoción y prevención del derecho a la alimentación.
3. Participar en los procesos de definición de prioridades de alimentación.
4. Participar en decisiones que puedan significar una limitación o restricción en las condiciones de acceso, y
5. Participar en la evaluación de los resultados de las políticas alimentarias.

Artículo 28. *Evaluación anual del Programa de Alimentación Escolar Integral.* La Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar implementará un sistema de indicadores que permita evaluar el goce efectivo del derecho a la alimentación saludable y su incidencia directa o indirecta en la calidad, cobertura y permanencia en el sistema educativo, así

como en la salud y desarrollo físico de los estudiantes beneficiarios del programa. Esta misma entidad divulgará un informe anual sobre los resultados obtenidos en la evaluación y con base en estos, se deberán crear o modificar las políticas y planes tendientes a mejorar las condiciones de prestación del servicio de alimentación escolar.

Parágrafo. Los datos deberán reportarse de manera diferenciada, teniendo en cuenta las variables de Departamento, Municipio, Institución Educativa, Sede, Zona rural o urbana, nivel, grado, género, identidad de género, edad, raza, pertenencia étnica y discapacidad. La información será pública, respetando el derecho a la intimidad y la protección de datos personales.

Artículo 29. Deber de informar al Congreso de la República. El Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 208 de la Constitución Política, presentará dentro de su informe un capítulo especial en que den seguimiento al cumplimiento de los deberes asignados en virtud de lo previsto en la presente ley.

Artículo 30. Inspección, vigilancia y control. Las Secretarías de Educación ejercerán dentro de sus funciones de inspección, vigilancia y control el seguimiento al derecho a la alimentación saludable en entornos escolares y el cumplimiento por parte de la comunidad escolar de las obligaciones consagradas en la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de las demás competencias que tienen los entes de control y las veedurías ciudadanas.

Artículo 31. Veeduría. Las Entidades Territoriales facilitarán que los ciudadanos puedan conformar veedurías en los términos establecidos por la Ley 850 de 2003 o disposición que la modifique o derogue, además de acompañar su ejercicio y desarrollo aportando la información y necesaria, para que estos ejerzan el seguimiento y la vigilancia de la implementación del Programa de Estado para la Alimentación Escolar Integral.

CAPÍTULO VI

Mecanismos de financiación

Artículo 32. Financiación. El Gobierno nacional proyectará los recursos necesarios para la implementación del Programa de Alimentación Escolar Integral, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura que se definan en el marco del Sistema Integrado para la Alimentación Escolar, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos que destinados a financiar la política de Estado para la alimentación escolar integral, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y concurrir oportunamente con fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.

Artículo 33. Destinación de los recursos: Los recursos del Programa de Alimentación Escolar Integral, y sus rendimientos financieros serán de destinación específica y tendrán únicamente los siguientes usos:

1. Supervisión, vigilancia y control del programa integral de alimentación escolar.
2. Construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura de cafeterías, comedores y restaurantes escolares oficiales.
3. Dotación de mobiliario para restaurantes, cocinas y comedores escolares oficiales.

4. Dotación de menaje para restaurantes y comedores escolares oficiales.

5. Contratación y prestación del servicio de alimentación escolar integral en todos sus componentes.

CAPÍTULO VII

Disposiciones finales

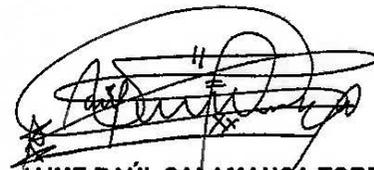
Artículo 34. Ajustes institucionales. Todas las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco del Programa de Alimentación Escolar Integral.

Artículo 35. Reglamentación. El Gobierno nacional, en un término no superior de doce meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir los decretos reglamentarios para su cumplimiento.

Artículo 36. Concordancias. En lo no previsto en la presente ley, se aplicará por analogía las normas del programa de alimentación escolar PAE, interpretadas con base en los principios previstos en esta ley.

Artículo 37. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 17 de agosto de 2023

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 011 de 2023 Cámara "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR INTEGRAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante JAIME RAÚL SALAMANCA.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 440 / del 17 de agosto de 2023, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2023 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016.

Bogotá D. C. agosto de 2023

Presidente

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes
Bogotá, D. C.

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 029 de 2023 Cámara, por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016.

Respetado Presidente:

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso de la República, Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito presentar a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el Informe de Ponencia para **Primer Debate al Proyecto de Ley número 029 de 2023 Cámara**, “por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016”.

La presente iniciativa legislativa cumple las disposiciones de la normatividad vigente y agradecemos surtir el trámite correspondiente. Se anexan copias del proyecto en medio físico y copia en medio magnético.

Cordialmente,



GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Ponente Único

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY 029 DE 2023 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del decreto reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado el 25 de julio de 2023 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el honorable Representante *Juan Carlos Wills Ospina* y, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 968 de 2023. El proyecto de ley fue remitido por competencia para iniciar su trámite a la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, siendo asignado como ponente único el honorable Representante *Gerardo Yepes Caro*, el día 16 de agosto de 2023.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron conculcados a un grupo significativo de ciudadanos, al realizarse descuentos de salud en su retroactivo pensional, vulnerando sus derechos al Debido Proceso y, por ende, a la seguridad jurídica dentro de un proceso judicial y, a la igualdad como principio y como derecho, eliminando el descuento de salud en el pago del retroactivo pensional, a aquellos prepensionados que por causa atribuible a los fondos privados y públicos de pensión, negasen el reconocimiento de la prestación económica solicitada y, por ello, tuviesen que acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral para obtener el reconocimiento y pago de su pensión.

III. NECESIDAD Y CONVENIENCIA

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, surgió la seguridad social como un derecho y un servicio público de carácter obligatorio, pero solo hasta

la expedición de la Ley 100 de 1993 la Seguridad Social se estructuró en el país como un sistema organizado y coherente que buscaba mejorar la calidad y oportunidad de los servicios; la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscababan la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional y el reconocimiento de prestaciones de carácter económico, de salud y de servicios complementarios incorporados en la Ley 100 de 1993 y en otras normas, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad desde una concepción de solidaridad intergeneracional.

Es así como se instituyó la Seguridad Social como eje central del sistema, el cual se rige por los principios rectores de la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, integralidad y unidad.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia se compone del Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema de Riesgos Laborales y los servicios sociales complementarios.

Se crea entonces el Sistema General de Seguridad Social en Salud y con él la obligatoriedad de una afiliación, unos lo harán en su condición de afiliados al Régimen Contributivo o Subsidiado y otros en forma temporal como vinculados, hoy llamados población pobre no asegurada, como una estrategia para avanzar en la consolidación de la cobertura universal.

Dentro del Régimen Contributivo se encontraban como afiliados obligatorios los servidores públicos, pensionados, jubilados, trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo y los trabajadores independientes, los cuales deben necesariamente afiliarse mediante un pago de una cotización o aporte económico previo, el cual debía ser financiado por el afiliado o en concurrencia entre este y su empleador.

En el caso de los pensionados o jubilados, se estableció que la cotización para salud está en su totalidad a cargo de estos, quienes podrían cancelarla mediante una cotización complementaria durante el periodo de vinculación laboral.

El artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y adicionado por el artículo 1º de la Ley 1250 de 2008, determinó que el aporte en salud a cargo de los pensionados corresponde a un doce por ciento (12%) de la mesada pensional, el cual es descontado por las Administradora de Pensiones en cumplimiento de su función de recaudo, después las Administradoras de Pensiones debían transferirla a la EPS donde se encontrará afiliado o el pensionado en salud. En caso de no estarlo al momento de adquirir dicho estatus, la transferencia se hacía a la EPS de su elección y la EPS debía girar un uno punto cinco porcentual (1,5%) al Fosyga, hoy ADRES, siendo esta la manifestación de solidaridad a través de las cotizaciones en salud que se realizan en el Régimen Subsidiado.

Con la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2005, el cual adicionó al artículo 48 de la C. P., se introduce el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional y la carga impositiva del Estado de garantizar y respetar los derechos adquiridos, haciendo la salvedad de que todas las leyes que se expidieran con posterioridad a la entrada en vigencia del acto legislativo deberían asegurar dicha sostenibilidad.

En el año 2012 entra en operación de la administradora colombiana de pensiones – Colpensiones y aparecen los primeros descuentos retroactivos en salud para los pensionados.

Es necesario mencionar que cuando operaba el Instituto de Seguros Sociales (ISS), hoy en supresión, el pensionado o jubilado por vejez no tenía que asumir de manera retroactiva el pago del aporte en salud, puesto que solo se causaba la erogación del pago a partir del momento en que la entidad administradora emitía resolución o comunicado de reconocimiento y el Instituto de Seguros Sociales hacía el descuento desde el momento en que se incluía en nómina al pensionado y no desde el reconocimiento del estatus jurídico; por lo que no había afectación del retroactivo pensional.

El potencial pensionado, habiendo cumplido con los requisitos de edad y semanas o capital, pero antecedido por una negativa de las Administradoras de Pensiones, debía acudir a la jurisdicción ordinaria laboral o administrativa para el reconocimiento de su derecho. El tiempo transcurrido entre la reclamación formal o administrativa, negativa de la prestación económica, demanda, fallo judicial, y finalmente reconocimiento y el pago genera un retroactivo pensional que comprenden mesadas causadas y no pagadas, de las cuales Colpensiones o los fondos privados realizan el descuento retroactivo en salud con independencia de que el pensionado o sus beneficiarios hayan gozado de los servicios de salud.

En este orden de ideas es importante señalar que solo hasta este Decreto que pretendemos modificar (780 de 2016), se estableció la orden de “mesadas pensionales retroactivas”, porque ni la Ley 100 de 1993, ni las normas anteriores hacían referencia al pago retroactivo de los aportes en salud.

Con la normatividad aplicable hasta ese momento (año 2016), se disponía que, una vez reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones debía descontar el valor de las cotizaciones en salud y girarlas al Fosyga o quien haga sus veces, a través de la planilla de liquidación de aportes (PILA), sin que el potencial pensionado tuviese derecho a compensar.

Consecutivamente, se introduce la posibilidad, para el potencial pensionado que hubiese cotizado como independiente sin estar obligado a hacerlo, de que una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el Fosyga o quien haga sus veces le devolverá el monto de las cotizaciones realizadas por el período cotizado como pre-pensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza jurídica de las cotizaciones, la Corte Constitucional en la sentencia número SU-480 de 1997 afirmó que se trata de rentas parafiscales que constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley, también son gravámenes de causación instantánea, es decir, la obligación surge a la vida jurídica en un solo instante y su disfrute o goce real y efectivo no requiere de un periodo mínimo de cotización, como bienes consumibles, se podría afirmar que no sería viable el cobro retroactivo de salud en aquellos casos en que el potencial pensionado o sus beneficiarios requirieron los servicios de salud y el acceso a estos no fue posible, fue tardío o de mala calidad por barreras administrativas, culturales, geográficas, normativas o de oferta.

De seguir siendo procedente este cobro, se continuaría abriendo la brecha para que las Administradoras de Pensiones que no cumplan con las funciones de recaudo, de reconocimiento y pago de las prestaciones económicas de manera oportuna continúen negando de manera indiscriminada las pensiones, aumentando la congestión judicial y los costos procesales de la administración de justicia.

Hoy no existe regulación normativa frente a este tema. Si bien existe el mecanismo de la acción de reparación directa por falla en el servicio y la acción de responsabilidad civil aquilina (contractual o extracontractual), se carece en el ordenamiento jurídico de una regulación normativa que endilgue a las Administradoras de Pensiones una sanción ante el incumplimiento injustificado de sus funciones, diferente a los intereses moratorios consignados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Además de lo anterior, y en consideración a las diferencias de las prestaciones asistenciales y económicas que se reconocen en el Régimen Contributivo y Subsidiado, es claro que las personas que pertenecen a este último régimen no gozan del pago de incapacidades, ni de licencias; resultando una situación desventajosa para aquellos potenciales pensionados que solo pertenecen al Régimen Contributivo y tienen a su disposición los servicios de salud una vez ingresan en nómina de pensionados. En este sentido, el artículo 2.1.3.4 del Decreto número 780 de 2016 señala que “el afiliado podrá acceder a todos los servicios de salud del plan de beneficios desde la fecha de su afiliación o de la efectividad de la EPS o de movilidad”.

Este obstáculo afecta a personas ad- portas de adquirir su derecho pensional, las cuales en muchos casos ya no se encuentran laboralmente activas y padecen de enfermedades de alto costo o enfermedades crónicas, más comunes en los adultos mayores, lo que demanda por parte de estos organismos una prevención y atención oportuna en esta etapa de la vida, que no debería verse afectada por barreras administrativas.

En la actualidad, los pensionados deben asumir los descuentos retroactivos en salud como una carga impositiva del sistema, incluso en aquellos casos en que el pensionado o sus beneficiarios carecieron de los servicios en salud o se prestaron de manera insuficiente por parte del Régimen Subsidiado.

Las instituciones y los entes jurisdiccionales basados en la regulación normativa sobre la solidaridad y sostenibilidad del sistema, soportada en múltiples fallos judiciales que se detallarán más adelante, autorizan a las Administradoras de Pensiones descontar el aporte en salud en un cien por ciento (100%) y de manera retroactiva del total de la sentencia, por lo que hoy dichos descuentos son “legalmente viables”, incluso en aquellos casos en donde no fue posible el pago oportuno de la prestación económica por causas atribuibles a las administradoras de pensiones.

El objetivo del presente proyecto de ley es abordar el análisis de la constitucionalidad de los descuentos retroactivos en salud a la luz del bloque de constitucionalidad, sumando a la adecuada interpretación de los principios de seguridad jurídica, libre escogencia, favorabilidad, igualdad, debido proceso y continuidad en la prestación de los servicios en salud; además, reflexionar acerca de la necesidad de implementar por parte del sistema y los entes jurídicos una posición a favor del pensionado, más allá de la formalista, con el fin de garantizar la equidad, una justicia universal y modificar los supuestos de hecho normativos que regulan este tema.

Según el artículo 10 de la Ley 100 de 1993, la finalidad del sistema general de pensiones, es garantizar a la población colombiana el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte por medio de las pensiones y prestaciones. Así mismo, busca ampliar su cobertura a segmentos de la población que aún no se encuentran en un sistema de pensiones, dicho sistema está compuesto por el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RSPM) administrado

por Colpensiones, antes Instituto de Seguros Sociales, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) administrado por las Administradoras de Pensiones y de Cesantía de Colombia (AFP).

En ambos regímenes es posible que un afiliado con estatus de pensionado cause un retroactivo pensional, que son aquellas mesadas causadas y no pagadas, bien sea porque el afiliado realizó la reclamación administrativa o solicitud formal ante la Administradora de pensiones de manera tardía o porque la administradora de pensiones, sea privada o pública emitió una respuesta negativa relacionada con el reconocimiento de la prestación económica solicitada. Estas negativas prestaciones por regla general se deben a una interpretación desfavorable y errónea de la norma, por negligencia, o en razón a

un cambio normativo o jurisprudencial que obligan al afiliado a acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para debatir su derecho pensional.

IV. AHORRO EN COSTOS JUDICIALES Y LITIGIOSIDAD

Este proyecto de ley evitaría costos judiciales al Estado. En efecto, las administradoras de Pensiones, Colpensiones y los fondos privados, han sido condenadas repetidamente a reconocer y pagar prestaciones económicas que han sido negadas por vía administrativa, los costos y la congestión judiciales son injustificables en un tema cuya claridad no se cuestiona y por el contrario se ha reconocido abierta y reiteradamente la violación de derechos a los potenciales pensionados.

V. MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN

TEXTO VIGENTE EN EL DECRETO REGLAMENTARIO	TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY
<p>Artículo 2.1.8.4 Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no perciban otros ingresos sobre los cuales se encuentren obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>1. Al término de la vinculación laboral se le garantizará al prepensionado y su núcleo familiar la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios a través del periodo de protección laboral o del Mecanismo de Protección al Cesante previstos en la presente Parte, si tuviere derecho a ellos.</p> <p>2. Si no hubiere lugar al periodo de protección laboral o al Mecanismo de Protección al Cesante o estos se hubieren agotado, el prepensionado y su núcleo familiar podrán inscribirse como beneficiarios si cumplen las condiciones para ello o bajo la figura del afiliado adicional según lo dispuesto en la presente parte.</p> <p>3. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá solicitar la movilidad con su núcleo familiar al régimen subsidiado, en los términos previstos en la presente parte.</p> <p>4. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado no se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá permanecer en el régimen contributivo cuando, de manera voluntaria, continúe cotizando como independiente sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente, pese a la inexistencia de la obligación de cotizar.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 2.1.8.4 Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no perciban otros ingresos sobre los cuales se encuentren obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se seguirán las siguientes reglas:</i></p> <p><i>1. Al término de la vinculación laboral se le garantizará al prepensionado y su núcleo familiar la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios a través del periodo de protección laboral o del Mecanismo de Protección al Cesante previstos en la presente Parte, si tuviere derecho a ellos.</i></p> <p><i>2. Si no hubiere lugar al periodo de protección laboral o al Mecanismo de Protección al Cesante o estos se hubieren agotado, el prepensionado y su núcleo familiar podrán inscribirse como beneficiarios si cumplen las condiciones para ello o bajo la figura del afiliado adicional según lo dispuesto en la presente parte.</i></p> <p><i>3. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá solicitar la movilidad con su núcleo familiar al régimen subsidiado, en los términos previstos en la presente parte.</i></p> <p><i>4. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado no se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá permanecer en el régimen contributivo cuando, de manera voluntaria, continúe cotizando como independiente sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente, pese a la inexistencia de la obligación de cotizar.</i></p>

TEXTO VIGENTE EN EL DECRETO REGLAMENTARIO	TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY
<p>Reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones, del valor de las mesadas pensionales retroactivas descontará el valor de las cotizaciones en salud y las girará al FOSYGA o quien haga sus veces, sin que la EPS tenga derecho a compensar por estas.</p> <p>Cuando el prepensionado hubiere cotizado conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el FOSYGA o quien haga sus veces le devolverá el monto de las cotizaciones realizadas por el periodo cotizado como prepensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.</p> <p>Para los efectos previstos en el numeral 4 del presente artículo, el afiliado registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional, además de la novedad de su calidad de cotizante independiente, la de recensionado. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que permita la identificación y pago de aportes del cotizante prepensionado.</p> <p>Parágrafo. Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, la novedad se registrará en la EPS a través de la declaración de su calidad de prepensionado y el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá su identificación en la base de datos de afiliados vigente.</p>	<p><i>Reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones, del valor de las mesadas pensionales retroactivas descontará solamente a los pensionados que no tuvieron que acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral para obtener el reconocimiento de su prestación económica, el valor de las cotizaciones en salud y las girará al FOSYGA o quien haga sus veces, sin que la EPS tenga derecho a compensar por estas.</i></p> <p><i>Aquellos que, por causa atribuible al fondo privado o público de pensiones, tuvieron que acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para obtener el reconocimiento y pago de su pensión, no se generarán descuentos de salud en su retroactivo pensional.</i></p> <p><i>Cuando el prepensionado que no acudió a la vía judicial para obtener el reconocimiento y pago de su pensión, hubiere cotizado conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el FOSYGA o quien haga sus veces le devolverá el monto de las cotizaciones realizadas por el periodo cotizado como prepensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.</i></p> <p><i>Para los efectos previstos en el numeral 4 del presente artículo, el afiliado registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional, además de la novedad de su calidad de cotizante independiente, la de prepensionado. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que permita la identificación y pago de aportes del cotizante prepensionado.</i></p> <p><i>Parágrafo. Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, la novedad se registrará en la EPS a través de la declaración de su calidad de prepensionado y el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá su identificación en la base de datos de afiliados vigente.</i></p>

VI. IMPACTO FISCAL

La Sostenibilidad Financiera introducida por el Acto Legislativo 001 de 2005, no debe ser una razón para desconocer derechos fundamentales como la pensión, ni mucho menos ser fundamento para medidas regresivas que limiten la materialización de este derecho, además que su dominio debe encuadrarse en un marco de progresividad y sostenibilidad social, acorde a un Estado Social de Derecho como el nuestro.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto de interés.

Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o

acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

d) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

e) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

f) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

g) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

h) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

i) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rindo ponencia y solicito a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 029 de 2023 Cámara**, por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016”, de acuerdo con el texto propuesto.

De los Honorables Representantes.



GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Ponente Único

IX. TEXTO PROPUESTO PONENCIA PARA PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2023 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 2.1.8.4 Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no perciban otros ingresos sobre los cuales se encuentren obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se seguirán las siguientes reglas:

1. Al término de la vinculación laboral se le garantizará al prepensionado y su núcleo familiar la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios a través del período de protección laboral o del Mecanismo de Protección al Cesante previstos en la presente Parte, si tuviere derecho a ellos.

2. Si no hubiere lugar al período de protección laboral o al Mecanismo de Protección al Cesante o estos se hubieren agotado, el prepensionado y su núcleo familiar podrán inscribirse como beneficiarios si cumplen las condiciones para ello o bajo la figura del afiliado adicional según lo dispuesto en la presente parte.

3. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá solicitar la movilidad con su núcleo familiar al régimen subsidiado, en los términos previstos en la presente parte.

4. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado no se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá permanecer en el régimen contributivo cuando, de manera voluntaria, continúe cotizando como independiente sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente, pese a la inexistencia de la obligación de cotizar.

Reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones, del valor de las mesadas pensionales retroactivas descontará solamente a los pensionados que no tuvieron que acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral para obtener el reconocimiento de su prestación económica, el valor de las cotizaciones en salud y las girará al Fosyga o quien haga sus veces, sin que la EPS tenga derecho a compensar por estas.

Aquellos que, por causa atribuible al fondo privado o público de pensiones, tuvieren que acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para obtener el reconocimiento y pago de su pensión, no se les generarán descuentos de salud en su retroactivo pensional.

Cuando el prepensionado que no acudió a la vía judicial para obtener el reconocimiento y pago de su pensión, hubiere cotizado conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el FOSYGA o quien haga sus veces le devolverá el monto de las

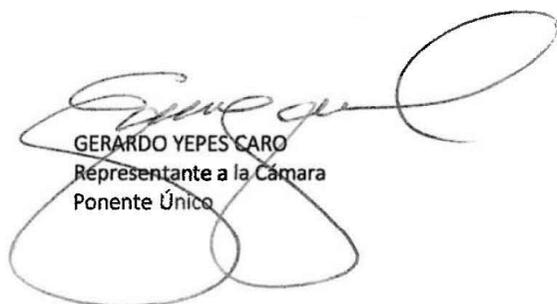
cotizaciones realizadas por el periodo cotizado como prepensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Para los efectos previstos en el numeral 4 del presente artículo, el afiliado registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional, además de la novedad de su calidad de cotizante independiente, la de prepensionado. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que permita la identificación y pago de aportes del cotizante prepensionado.

Parágrafo. Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, la novedad se registrará en la EPS a través de la declaración de su calidad de prepensionado y el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá su identificación en la base de datos de afiliados vigente.

Artículo 2º Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes.



GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Ponente Único

CONTENIDO

Gaceta número 1134 - jueves 24 de agosto de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia positiva para primer debate al proyecto de acto legislativo número 024 de 2023 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo al Acto Legislativo número 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 011 de 2023 Cámara, por la cual se establece el programa de alimentación escolar integral y se dictan otras disposiciones.	4
Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 029 de 2023 Cámara, por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016.	19