



Bogotá D.C., 11 de octubre de 2022

Doctor

Jaime Luis Lacouture
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley " **POR EL CUAL SE FORTALECE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR –PAE**"

Respetado Secretario.

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley " **POR EL CUAL SE FORTALECE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR –PAE**", otorgados por iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la Republica



PROYECTO DE LEY N° xxxxxx DE 2022

"POR EL CUAL SE FORTALECE EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR – PAE"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

Artículo 2. MARCO JURÍDICO ESPECIAL CONTRACTUAL. Modifíquese el inciso primero y adiciónese un numeral al artículo 2 de la ley 1150 de 2007, así:

“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa **y selección especial para quienes operen el programa de alimentación escolar - PAE**, con base en las siguientes reglas:

(...)

6. Selección especial para quienes operen el programa de alimentación escolar - PAE. La Selección especial del operador del programa de alimentación escolar PAE corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por la naturaleza del objeto a contratar se requiere simplificar el trámite previsto para su adjudicación, que en todo caso, no podrá ser superior a diez días hábiles desde el auto de apertura del proceso. Garantizando en todo momento la observancia y aplicación en el desarrollo de la actividad contractual de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. **El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en el término máximo de seis meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.**

Artículo 3. FORTALECIMIENTO EN LA FORMACION ACADEMICA Y DIGNIFICACION DEL PERSONAL DEDICADO A PRESTAR SUS SERVICIOS EN LA LABOR DE MANIPULACION DE ALIMENTOS DEL PROGRAMA - PAE.

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

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

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

Artículo 4. PUBLICACIÓN DEL CALENDARIO DE SANEAMIENTO BÁSICO ESCOLAR. A más tardar cada 15 de enero, los gobernadores o alcaldes de distritos o municipios certificados publicarán, en sus páginas web, el calendario anual de saneamiento básico escolar de cada una de las sedes de las instituciones educativas que prestan el servicio de alimentación escolar. Dicho Calendario estipulará de forma asertiva y organizada con fechas de estricto cumplimiento, la realización de acciones de mejoras y prevención que garanticen una mejor higiene de los comedores escolares, incluyendo la fumigación contra roedores e insectos. La Procuraduría General de la Nación, dentro de los tres primeros meses de cada anualidad, elaborará un informe público del cumplimiento de esta medida.



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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY N° xxxxxx DE 2022.

“POR EL CUAL SE FORTALECE EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR – PAE”

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

I. INTRODUCCION.

¿Qué es el PAE?

El Programa de Alimentación Escolar brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje.

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

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

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

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



partidas en sus presupuestos” (Decreto 319, 1941, art. 6), con lo cual el Programa adquiere mayor cobertura y un cuerpo de política pública nacional.

Más tarde, con la Ley 75 de 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que asume las funciones del entonces Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. La Ley 715 (2001) (que asigna recursos del Sistema General de Participaciones [SGP] a educación y salud, entre otros) establece que corresponde a “distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción”, y que “en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar” (2001, art. 76, num. 17). Este mandato se desarrolla en la misma ley, cuando en ella se determina una participación prioritaria de 0,5 % del SGP “a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar” (Ley 715, 2001, art. 2, par. 2). Estos recursos se complementaban con los asignados para tal fin al ICBF, entonces encargado del Programa.

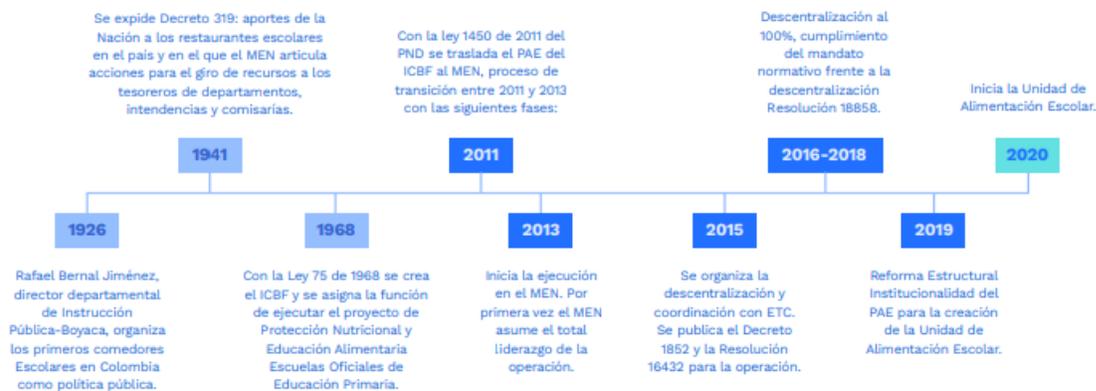
A partir del año 2006, los objetivos del Programa se vinculan al sistema educativo. El Programa adquiere así el enfoque de una herramienta que contribuye a incrementar la matrícula oficial, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares. En el año 2007, se dicta la Ley 1176, que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

*Desde entonces, el Programa se ha ido consolidando, al punto de tener hoy una estructura de política pública construida entre varios actores y una fortaleza institucional. Esta última es fruto de la creación legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ALIMENTOS PARA APRENDER - UApA**, de una definición clara de sus fuentes de financiamiento —en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia (1991)— y de una focalización más acorde con la realidad nacional.*

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

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

I. Antecedentes, evolución y nuevos lineamientos del PAE



Transición cronológica vigencia a vigencia de la creación del programa.

- En 1941, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, se inicia en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con el Decreto No. 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
1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

Documento fue revisado y actualizado teniendo en cuenta los aportes de las entidades territoriales, los operadores y demás actores.

- En 2015, MEN asume PAE totalmente y se continua con descentralización parcial, ya en 2017 comienza a operarlo con las entidades territoriales.
- Dentro del nuevo esquema del PAE se promueve la corresponsabilidad con los recursos de la Nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores.
- Durante la vigencia 2020, se establece la estructura interna de la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender”**, entidad adscrita al Ministerio Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, según Decreto 218 de 2020, cuyo objeto es fijar y desarrollar la política en materia alimentación escolar. Como objetivos específicos tiene:
 - Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar – Alimentos para aprender-.
 - Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar.
 - Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización. Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.
 - Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.
- Para el año 2021, surge la Resolución 00335 de 2021, que expide los lineamientos técnicos, administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar PAE. Con el objetivo de “Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad” (Artículo 3).

El Programa de Alimentación Escolar, como ya se dijo anteriormente es uno de los programas sociales más antiguos de Colombia. Desde sus inicios, hace aproximadamente 80 años, el

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf



PAE ha vinculado diferentes esquemas para su operación. Inicialmente, funcionó con organizaciones de base solidaria de carácter centralizado, contratadas por una entidad del orden nacional, el ICBF.

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

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

La UApA, como entidad oficial responsable de un programa de gran impacto, tiene la misión de fortalecer al PAE como una estrategia que apunta claramente a la promoción de la transparencia, a la eficacia como condición permanente de la prestación de la contratación y a la eficiencia en la financiación, tal y como lo determinan claramente los lineamientos establecidos por la Unidad, contenidos en la Resolución UApA 335 (2021) y en los anexos técnicos que la desarrollan.

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

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

Esfuerzos del congreso de la república por continuar impulsando la mejora en los tiempos y condiciones de la prestación del servicio del programa de alimentación escolar PAE.

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

Título:

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

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

Comisión: Comisión proyecto de ley Comisión Primera Constitucional Permanente

No. de proyecto:

Cámara: 079/2022C

Senado:

Legislatura: Periodo Legislativo 2022 - 2023

Origen: Origen Cámara

Fecha de radicación:

Cámara: 2022-07-27

Senado:

Tipo: Tipo Ley - Estatutaria

Contenido:

Gaceta N 950 de 2022

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

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

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.

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

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

El cual señala que;

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

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

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

- *El otro objetivo de este proyecto de ley, es generar una estabilidad en los hogares de esas personas cabeza de familia que prestan el servicio de manipulación de*

alimentos, y una mejora efectiva a nivel general en la prestación del servicio del programa PAE a todos nuestros estudiantes de las instituciones oficiales, se hace necesario que la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender**, adscrita al Ministerio de Educación establezca dentro de sus lineamientos técnicos, *como una obligación a cargo del operador del programa* la vinculación laboral de estos manipuladores de alimentos, que brinden las garantías mínimas de ley frente al pago de un SMLMV que incluya el reconocimiento de sus prestaciones sociales durante el tiempo de operación del programa PAE. Dejando la salvedad que, para acceder a este beneficio y garantías de ley por parte de estos manipuladores de alimentos cuya calidad debe ser cabeza de familia, se debe incrementar el nivel de formación de los mismo, esto debe ser acreditado mediante el certificado de manipulación de alimentos los conocimientos puntuales adquiridos mediante la vinculación directa con una entidad de **EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO (ETDH)**, dado que las mismas hacen parte del servicio público educativo. Que tienen como objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional, con lo que se lograría ***mejorar las operaciones, mediante la capacitación y el mejoramiento de las condiciones laborales de este personal de manipulación de alimentos, que es hoy es una de las más grandes falencias en la prestación del servicio del programa, que además no ha sido regulado, y que en un gran porcentaje es gratuito.***

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

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

EXPOSICIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CONVENIENCIA SOCIAL Y JURÍDICA DEL PROYECTO DE LEY.

➤ **Inconvenientes en la operación del programa de alimentación escolar - PAE.**

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

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

- *Línea Jurídico legal*
- *Línea técnico operacional*

Línea jurídico legal.

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

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

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

Desde entonces, vienen generándose diversos problemas, llegando a la suspensión del servicio durante un tiempo, ya que los TEC expresaron inconformidad con la forma en que fue definido el funcionamiento del programa sin los recursos suficientes para su cumplimiento. Para el 2017, la intervención de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, encontró que la razón más mencionada como justificación de los problemas de la operación del PAE es financiero, por la falta de recursos, así como su entrega no oportuna, lo cual conlleva a una contratación fragmentada del Programa para cubrir los 180 días del calendario escolar.

Seguidamente, en cuanto a contratación, De acuerdo con la información del MEN, durante 2017 el principal mecanismo de contratación empleado durante 2017 fue la licitación pública (66 procesos), seguido de la contratación directa (45), es precisamente este mecanismo el que genera los mayores incentivos para las prácticas de corrupción y la falta de transparencia en la administración pública. La Procuraduría General de la Nación pudo establecer una fuerte problemática de concentración en los contratos de alimentación escolar en 27 departamentos y Bogotá. De igual manera, el desconocimiento en las etapas precontractuales del PAE, en cuanto a la selección de operadores, se presenta, falta de estudios previos, pliegos definitivos,

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

contratos, sin tener en cuenta criterios de priorización y focalización de acuerdo con la zona geográfica, reconocimiento de la población estudiantil matriculada y reportada en el Sistema de Matrículas Estudiantil - SIMAT, y el estudio sobre deserción estudiantil. (Procuraduría General de la Nación, 2019).

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

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

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

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

No obstante, y muy a pesar de todos estos esfuerzos antes señalados por el gobierno nacional, aún en 2022 siguen siendo muchos los titulares noticiosos (los cuales se anexan en detalle uno a uno los link de consulta en el subtítulo de reportes noticioso de este proyecto de ley) que evidencian claramente las múltiples falencias que se siguen reportando en el programa de alimentación PAE, frente a su operación en términos de oportunidad, en el entendido que la contratación de dicho programa por las entidades estatales pueda iniciar su prestación del servicio de la mano con el primer día de calendario escolar dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional.

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

Ahora con la expedición de la **LEY 2167 DE 2021 POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACION DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR - PAE - DURANTE EL CALENDARIO ACADÉMICO**, en su Artículo 2°. Garantía de Suministro Oportuno, se evidencia claramente la falencia y gran problema que hoy atraviesa la contratación, implementación y operación de programa de alimentación PAE en la actualidad.

El artículo anterior nos señala que;

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

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

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

Por otra parte, **la Ley 2195 (2022)**, con la cual se adoptaron medidas en materia de transparencia, y para la prevención y lucha contra la corrupción. En especial se destacan los artículos 51 y 52, promovidos por la UApA, que claramente dan protección al servicio en desarrollo de los procesos contractuales.

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

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

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

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

La ley 80 de 1993, es nuestra carta de navegación en lo que se refiere a la regulación del marco jurídico de la contratación de las entidades estatales en Colombia; Ahora bien la ley 1150 de 2007 en su ARTÍCULO 2o. nos señala las MODALIDADES DE SELECCIÓN. Para La escogencia del contratista, como son la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, y contratación directa, según sea el caso que aplique, para la contratación del programa de alimentación escolar PAE, se parte de unos tiempos que no están acordes con el calendario escolar de nuestro país para la jornada de calendario A, esto es la fecha promedio de inicio de clases de nuestros estudiantes en las instituciones escolares oficiales, la cual está alrededor de la semana del 20 de enero de la correspondiente vigencia, con lo que en teoría el programa debería estar contratado en un cien por ciento para esa fecha, adicionalmente a ello el lineamiento técnico del programa exige o requiere que una vez sea formalizada la contratación del programa, el operador seleccionado tenga hasta 15 días para alistamiento e inicio de operación, esto quiere decir, que el programa debe tener su contratación legalizada formalmente el día 5 de enero de la nueva vigencia del año correspondiente. Para que este proceso se pueda dar en los términos antes descritos, sabemos que una licitación pública de este orden, tiene un tiempo para surtirse aproximado de 2.5 a 3 meses, tiempo este, en que es propio que se generan posibles observaciones, recusaciones, entre otros aspectos, esto quiere decir que el proceso licitatorio para adjudicar el programa de alimentación escolar PAE, debería estar en pliegos definitivos aproximadamente la última semana del mes de octubre de la vigencia inmediatamente anterior a la publicación del acto administrativo que da apertura formalmente al proceso licitatorio; Partiendo de esta premisa ya se estaría generando una seria dificultad dentro del marco fiscal de nuestro país, por que como bien sabemos con el cambio de anualidad se tienen unos inconvenientes aun cuando la aprobación de vigencias futuras en los concejos municipales o asambleas departamentales permitan iniciar los procesos, aclaremos antes, que la financiación del programa parte de los recursos de un

CONPES que es determinado por planeación nacional y ministerio de educación que es quien realiza la asignación de los recursos que va a recibir cada ente territorial en la próxima vigencia, este conpes normalmente está siendo autorizado entre la última semana de octubre y la segunda semana del mes de noviembre de la vigencia correspondiente, bajo esta premisa solamente hasta que se tenga ese conpes con la asignación real de recursos es cuando internamente los entes territoriales podrían así iniciar todo el trámite administrativo correspondiente, siendo el primer paso, que es su debido traslado a la secretaria de hacienda del ente territorial, y así se proceda a la generación del documento confis, y ya con esto se radiquen los proyectos de ordenanzas o acuerdos según sea el caso ante asambleas departamentales o concejos municipales, luego deben surtirse los tres debates correspondientes y ser sancionada esa ordenanza o acuerdo, y ya con ello se puedan autorizar vigencias futuras para el inicio del proceso de licitación; estaríamos partiendo que el tiempo promedio que se tienen para surtir el trámite de los tres debates, sería de aproximadamente unas 2 a 3 semanas, y si partimos del supuesto de que el conpes está autorizado el primer día del mes de noviembre y la ordenanza pasa a trámite de sanción la primera semana de noviembre, estaríamos hablando entonces que la autorización para comprometer esa vigencias futuras se tendría aproximadamente la última semana del mes de noviembre, lo cual solo permite a la luz de la ley 1150 de 2007 que se puedan subir prepliegos, ya que el 31 de diciembre al finalizar el día cambia el año u anualidad fiscal, lo que quiere decir que solo hasta la 1ra semana del mes de enero se podrían tener pliegos definitivos, en ese entendido a partir de allí se deben iniciar a contar esos 2.5 meses o un poco más, lo que por lógica común no va coincidir nunca con la iniciación de clases de la primera semana de calendario escolar de los colegios oficiales, lo que indica que el proceso estaría adjudicado a mediados del mes de marzo de la vigencia correspondiente, de acuerdo a esta problemática real, y actual que existe en la contratación del programa de alimentación escolar PAE por parte de los entes territoriales, se hace necesario, imperioso y urgente Establecer los lineamientos generales para estipular un marco jurídico contractual que garantice la prestación efectiva, calificada y oportuna del servicio de alimentación escolar PAE, **es decir que se Modifíquese el inciso primero y adiciónese un numeral al artículo 2 de la ley 1150 de 2007, para la creación de una selección especial para quienes operen el programa de alimentación escolar - PAE,** para que la adjudicación del proceso, en todo caso no podrá ser superior a diez días hábiles

desde el auto de apertura del proceso. Garantizando en todo momento la observancia y aplicación en el desarrollo de la actividad contractual de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política Nacional, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Lo anterior con base en los términos regulatorios de implementación e iniciación sujetos al calendario escolar de los colegios oficiales que como ya se mencionó antes, sería aproximadamente la semana del 20 de enero, requiere entonces un marco de contratación que

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

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

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

Línea técnica operacional

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

Lo que desafortunadamente no funciona de manera efectiva en todos sus componentes, siendo una falencia notable la falta de formación del personal que brinda sus servicios de manipulación de alimentos, lo que debe impactar directamente en el mejoramiento de las condiciones laborales de este personal, máxime que se entiende su condición de cabezas de familia. Vemos que la **LEY 2042 DE 2020, por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE. Establece en su ARTÍCULO 4. los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia, que no**

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.

En este sentido nace entonces una de las otras problemáticas que plantea la operación del programa por parte del contratista que opera el PAE, como es la baja formación de los manipuladores de alimentos que hoy brindan sus servicios al programa, que solo con un simple y muy escueto certificado de manipulación de alimentos que muchas veces expide cualquier centro o entidad se entiende cumplido el requisito de vinculación de los mismos, y por decirlo de manera irresponsable se supone quedan habilitados para la atención y manipulación de los alimentos de nuestros niños, niñas y jóvenes; Adicionado a ello en su gran mayoría quienes prestan ese servicio actualmente son cabeza de familia, y representan el único sustento que muchas veces llega a sus hogares. Máxime que el artículo 4 de la ley 2042 de 2020, les obliga a los encargados de la vigilancia de que trata dicha ley, que deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia.

*De acuerdo a lo anterior, y a fin de generar una estabilidad en los hogares de esas personas que prestan el servicio de manipulación de alimentos, y una mejora efectiva a nivel general en la prestación del servicio del programa PAE a todos nuestros estudiantes de las instituciones oficiales, se hace necesario que la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender**, establezca dentro de sus lineamientos, como una obligación a cargo del operador del programa la vinculación laboral de estos manipuladores de alimentos, que brinden las garantías mínimas de ley frente al pago de un SMLMV que incluya el reconocimiento de sus prestaciones sociales durante el tiempo de operación del programa PAE. Dejando la salvedad que, para acceder a este beneficio y garantías de ley por parte de estos manipuladores de alimentos, se debe incrementar el nivel de formación de los mismo, esto debe ser acreditado mediante el certificado de manipulación de alimentos los conocimientos puntuales adquiridos mediante la vinculación directa con una entidad de **EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO (ETDH)**, dado que las mismas hacen parte del servicio público educativo. Que tienen como objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional, con lo que se lograría mejorar la formación del personal de manipuladores de alimentos.*

*Por otra parte, y para tener en cuenta como otro factor a incluirse dentro de los lineamientos de la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender** a cargo del operador del programa, y que busca mejorar la operatividad del mismo, en cuanto a la formación del personal de manipulación de alimentos, la vinculación y participación de otras entidades del estado, como el SENA y las universidades públicas, con esto lo que se pretende es que los estudiantes en carreras afines al contenido y desarrollo del programa de alimentación escolar PAE de estas instituciones puedan desarrollar su etapa de practica de*

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

manera gratuita en los comedores de cada una de las instituciones educativas con la finalidad de que se tenga otro instrumento que ayude a incrementar el nivel de formación del personal manipulador de alimentos del programa, así como el proceso adecuado de cómo preparar los alimentos, garantizando con ello las condiciones de buenas prácticas de manufactura – BPM.

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

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



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Bogotá D.C., jueves, 11 de agosto de 2022

Al responder cite este No. 20223100580561

Honorable Representante GERSEL PEREZ ALTAMBRANDA Representante a la Cámara Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso. Código Postal 111711 Congreso de la República Correo electrónico: gersel.perez@camara.gov.co Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta a Derecho de Petición - Ley 5 de 1992. Radicado DNP No. 20225630681982. Honorable Representante,



GILPA IC5 014-2022 Bogotá, 08 de agosto de 2022

Doctra MARGARITA CABELLO BLANCO Procuradora General de la Nación Carrera 5 No. 15-80 Bogotá D.C.

Asunto: Derecho de petición parlamentario.

Respetada: Doctra Margarita

De conformidad con el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, de manera atenta le solicito me informe, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del presente oficio, lo que a renglón seguido se relaciona. Copia de guía de auditoría de cumplimiento del programa de alimentación escolar PAE, que se implementa a nivel nacional.

- Copia de guía de auditoría de cumplimiento del programa de alimentación escolar PAE, que se implementa a nivel nacional

Lo anterior se solicita teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación, como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tiene un alto compromiso en la educación preescolar en aras de ejercer un control que propenda por la correcta ejecución del programa de acceso y permanencia en el sistema educativo escolar que implica el cumplimiento del PAE, a cargo del Ministerio de Educación y las entidades territoriales, verificando que se cumplan de manera rigurosa los lineamientos técnicos - administrativos, que han sido establecidos, de manera clara, para la ejecución de la misma.

La respuesta a esta información se recibirá en el correo electrónico gersel.perez@camara.gov.co y/o Carrera 7 No. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso Oficio 827

Cordialmente,

GERSEL PEREZ ALTAMBRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Correo Electrónico



Ministerio de Educación Nacional

Correos y Telecomunicaciones

AVANZAR SI ES POSIBLE

Activar Ve a Cont

Fecha: 2022-08-16 00:00:01
Num. Radicado Salto: S-2022-078386



Bogotá, D.C.
11 10600000000

Doctor
GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico
Congreso de la República
gersel.perez@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Radicados n.º E-2022-441686 y 441949, derecho de petición parlamentario.

Respetado señor Representante:

A través del presente oficio doy respuesta a su derecho de petición recibido el 8 de agosto de 2022 y radicado con los números indicados en el asunto, en donde solicita "Copia de guía de auditoría de cumplimiento del programa de alimentación escolar"



80013-2022-235

Bogotá, D.C. agosto de 2022

Honorable Representante
GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Respuesta de Fondo Oficio Radicado 2022ER0123219 - Solicitud de Copia del manual de Auditoría de cumplimiento del programa de alimentación escolar PAE

Honorable Representante Pérez:

En atención a su amable petición descrita en el asunto, por medio de la cual solicita "Copia de guía de auditoría de cumplimiento del programa de alimentación escolar PAE, que se implementa a nivel nacional", amablemente le comunicamos que la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura



Activar
Ve a Cont



212112

Bogotá, D.C.

Doctor
ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMENO
Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso
UNIDAD DE APOYO TÉCNICO AL CONGRESO
andres.rojas@contraloria.gov.co
Contraloría General de la República

Asunto: Respuesta de fondo radicado 2022ER0123219
Derecho de Petición del representante a la cámara GERSEL LUIS PÉREZ – "Copia de guía de auditoría de cumplimiento del programa de alimentación escolar PAE, que se implementa a nivel nacional".

Cordial Saludo doctor Rojas:

La Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, se permite generar la respuesta de fondo radicado del radicado citado en el asunto, mediante



Bogotá, D.C., 12 de agosto de 2022

Señoras
CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA/ SENADO DE LA REPUBLICA
GERSEL LUIS PEREZ
gersel.perez@camara.gov.co
Bogotá, D.C., Bogotá, D. C.

Asunto: Respuesta "Derecho de petición parlamentario"

Cordial saludo:

En atención a la comunicación referenciada en el asunto, dirigida a la Unidad de Gestión mediante correo electrónico del 4 de agosto de 2022, en la que solicita "certificación por ente territorial de las IED que cuentan con nueva infraestructura intervenidas en cocinas y comedores escolares", nos permitimos pronunciamos respecto de los asuntos de competencia de la UG FFE en los siguientes términos:



Activar
Ve a Cont

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A corte de 28 de marzo de este año, cerca de un millón de estudiantes en el país aún no han comenzado a recibir la comida del Programa de Alimentación Escolar (PAE) porque en once entidades territoriales no se ha dado inicio al programa.

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

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

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

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

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

- <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-41-de-las-secretarias-iniciaron-clases-sin-implementar-el-pae-561176> **31-01-2022**

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

Uno de los cambios en la implementación del Programa de Alimentación Escolar, PAE, fue el de garantizar su implementación desde el primer día de clases, por lo que se le asignaron \$1,12 billones de presupuesto. Por tanto, las Secretarías de Educación Certificadas debían adelantar procesos administrativos para garantizar el derecho a la alimentación de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la Contraloría General de la República, en su informe sobre el PAE, señaló que 25 de estas entidades no cumplieron con este requisito. Esto corresponde al 40,9% de las secretarías que empezaron calendario escolar el 17 y 24 de enero. Entre estas estuvieron entidades de los departamentos de Chocó, Caquetá, Cesar, Caldas, Santander, Huila, Magdalena, Sucre y Antioquia.

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

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

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

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

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

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

- <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/protestas-por-servicio-del-pae-en-calarca-quindio-697408> **22/08/2022**

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

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

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

V. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

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

Constitución política de Colombia.

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

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

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

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

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

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

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

Leyes de la Republica.

- **Ley 80 de 1993.** Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA, y las demás leyes y decretos reglamentarios, que regulan la materia.
- **LEY 1150 de 2007.** Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley [80](#) de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- **Ley 1082 de 2015.** por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.
- **Ley 1955 de 2019, art. 189.** fija y desarrolla la política en materia de alimentación escolar, para lo cual ha establecido los más altos estándares administrativos, técnicos y operativos. En este propósito, también ha definido esquemas que promueven e incentivan la transparencia en la contratación del Programa, con el desarrollo y puesta en marcha de las funciones establecidas en el Decreto 218 (2020), que incluyen “promover la participación ciudadana o cualquier otra modalidad de control social que constituya o integre la ciudadanía” (art. 3, num. 13) con la participación de los diferentes actores del Programa, propósito para el cual ya se cuenta con herramientas legales gestionadas por la Unidad. Claramente se aprecian instrumentos de participación más definidos, que sin duda buscan una mayor transparencia, pertenencia y participación en la gestión y que han sido adelantado por la UApA en cumplimiento de las normas que así lo establecen, tal como se describe a continuación
- **Ley 2042 de 2020.** Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE. **Artículo 4. los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.**

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

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

El artículo anterior nos señala que;

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

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

- **Resolución 335 de 2021.** Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
- **Ley 2195 de 2022.** Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 51. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO EN CONTRATOS DE ALIMENTACION ESCOLAR. Adiciónese un literal d. al Artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se modificó el Artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, el cual tendrá el siguiente tenor:

d. Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más

1. ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) MINEDUCACION – ALIMENTOS PARA APRENDER Acceso en https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_8.pdf

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

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

➤ **ARTÍCULO 52. CLAUSULAS EXCEPCIONALES EN CONTRATOS DE ALIMENTACION ESCOLAR.**

Modifíquese el numeral 2 del Artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el cual quedara así:

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

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

ARTÍCULO 53. Adiciónese los siguientes incisos al Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedara así:

Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

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

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

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

(Ver Cicular No. 02 de 2022).

VI. **IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

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

VII. **CONFLICTOS DE INTERÉS**

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



VIII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por todas las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que responde a la **urgente** necesidad de modificar el régimen de contratación pública por medio del cual se contrata el programa de la alimentación escolar PAE en el territorio colombiano, así como el fortalecimiento en la formación del personal de manipuladora(res) de alimentos cabeza de familia, que prestan sus servicios durante la ejecución del programa, lo que traería consigo de manera directa una mejora en las condiciones la calidad de vida de este personal, mediante el reconocimiento de un salario de ley con todas sus prestaciones sociales a cargo del operador.

GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la Republica