REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXII - Nº 957 | Bogotá, D. C., viernes, 28 de julio de 2023 | EDICIÓN DE 34 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 011 DE 2023 CÁMARA DE REPRESENTANTES

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 criterio 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, entes 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 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 interviniente, 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 planee, coordine, diseñe, promueva, ejecute y controle, 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 secretarias 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 con 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 secretarias 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. ***Acepción 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, advirtiendo 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 quién haga sus veces., que hará las veces de secretaría 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. Construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura de cafeterías, comedores y restaurantes escolares oficiales.
2. Dotación de mobiliario para restaurantes, cocinas y comedores escolares oficiales.
3. Dotación de menaje para restaurantes y comedores escolares oficiales.
4. Contratación y prestación del servicio de alimentación escolar integral en todos sus componentes.

CAPÍTULO VII

Disposiciones finales

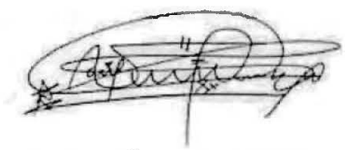
Artículo 34. ***Ajustes Institucionales****.* Todas las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco del Programa de Alimentación Escolar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



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante por el Departamento de Boyacá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 011 DE 2023 CÁMARA DE REPRESENTANTES

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PRESENTACIÓN

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 ha sido, 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 cogestión de los sectores social, de salud y educación a nivel local, así de las comunidades en 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, a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 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.

Con el propósito de hacer una presentación clara y suficiente de la iniciativa legislativa a continuación se abordarán los siguientes tres aspectos relevantes para entender su alcance y contenido. Primero, se explicará la justificación y la necesidad del proyecto ley. Segundo, se expondrá el marco jurídico internacional y nacional. Finalmente, se describirá la finalidad y la importancia de lo que se persigue.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de 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, matriculados en el Sistema Educativo Oficial, 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. y sentar las bases conceptuales, administrativas, técnicas, operativas, jurídicas y de gestión para su implementación.

III. JUSTIFICACIÓN

El PAE constituye 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 cogestión de los sectores social, de salud y educación a nivel local, así de las comunidades en el ejercicio del control social.

De acuerdo con análisis realizados 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 democracia[1].

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 humano2.

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 social6. 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.

---

[1] (UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR, 2022) Ibíd. P. 35 y Levinger, Beryl. “La alimentación escolar: El mito y lo hacedero”. Revista Perspectivas, Volumen 14, No. 4, 1984. 387. Calle 43 N 57-14 Centro Administrativo Nacional (CAN), Bogotá, D. C. PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953 www.mineducacion.gov.co - atencional-ciudadano@mineducacion.gov.co 9

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 generaciones7.

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 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.

IV. ANTECEDENTES

Esta iniciativa 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 5 de diciembre de 2022 fue aprobado en la comisión, así las cosas, de acuerdo con el artículo 208 de la Ley 5ª de 1992 según el cual, las leyes estatutarias deberán expedirse en una sola legislatura, el Proyecto 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 Secretaria Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Federación Colombiana de Municipios y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. DEL TRÁMITE COMO LEY ORDINARIA Y NO ESTATUTARIA

Para la justificación de este acápite, nos permitimos citar el concepto emitido por el Ministerio de Salud:

Aunque no se desarrolla ni en su texto ni en su exposición de motivos, el título del proyecto contiene la expresión estatutaria, con lo cual se catalogaría como una norma de esa naturaleza, con un procedimiento, una jerarquía especial y una revisión previa de la Corte Constitucional, tal y como ocurrió con la Ley 1751 de 2015, entre otras.

Al respecto, es importante aclarar que, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política (adicionado por los Actos Legislativo números 02 de 2004 y 02 de 20121), aquellas leyes que tengan que ver con la regulación de los "(...} derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos necesarios para su protección [...)"* ***[Énfasis agregado], entre otros eventos, deben tener ese carácter14. Esta clase de normas tienen un trámite especial, una mayoría absoluta y una revisión previa de la Corte Constitucional (art. 153*** *ibid).*

Con el fin de que no se llegue al extremo de que lo estatutario termine en el marasmo de leyes ordinarias, se ha manifestado que aquellos casos en los que se restringen o limitan derechos se está en presencia de una norma de carácter estatutario15. Sin embargo, se ha exceptuado los tratados internacionales, cuyo trámite es especial y. Sobre el particular, en referencia al habeas corpus, se ha expresado:

*[...] En síntesis: la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma "****integra, estructural o completa****" el derecho correspondiente [...]1'.*

Decantado el tema en el ámbito de la regulación de derechos fundamentales ha precisado:

[...) De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a esta1, puede concluirse que tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.

En este orden de ideas, puede observarse, entonces, que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales limites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador [...]1

En materia de salud, en tanto derecho fundamental, en donde las discusiones en materia

de expedición de una norma estatutaria se han producido, la Alta Corporación ha señalado 20:

i. La reserva de ley estatutaria no debe entenderse de manera restrictiva. Los campos allí contenidos no deben ser regulados en su totalidad a través de esa figura, pues, de lo contrario, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. Esto es claro en el caso de la regulación de derechos fundamentales.

ii. Sin embargo, en ciertos temas se ha exigido una regulación exhaustiva en materia estatutaria, a saber, la reserva reforzada en temas como el electoral.

iii. En el caso de la regulación de los derechos fundamentales, en particular porque coexiste la ley estatutaria con la ley ordinaria, se ha indicado lo estatutario regula "solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y, por lo tanto, no tienen por objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio".

iv. Lo estructurante sería el núcleo esencial que se ha traducido en "lo que signifique consagrada de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el ***núcleo esencia****l de los mismos".*

v. No obstante, debe comprender también la regulación de los aspectos principales e importantes al derecho que se regula.

vi. Ha sostenido ulteriormente:

*[...] En suma, la Constitución Política dispone las materias que deben tramitarse a través de una ley estatutaria, sin embargo, dada la amplitud de su contenido se ha determinado la necesidad de realizar una interpretación restrictiva de las mismas, para no vaciar las competencias del legislador ordinario. En ese sentido, en relación con los derechos fundamentales, solo serán objeto del trámite de ley cuando (i) se actualiza o se configuran elementos estructurales de un derecho fundamental; (ii) se regulan o precisan aspectos intrínsecos a los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y que tienen que ver con su ejercicio. Y la definición sobre el núcleo esencial se ha entendido como el desarrollo en el mismo cuerpo normativo, de los elementos estructurales del derecho fundamental, sus prerrogativas, deberes, principios y limitaciones, como se explicó en forma sucinta [...]*1*

*Ha indicado, además, que los casos de leyes estatutarias son taxativos y, por ende, ni el intérprete ni el legislador pueden ampliar tales casos** ni convertir cualquier regulación de derechos fundamentales en materia de ley estatutaria 2* salvo en materia electoral en donde, a criterio del Alto Tribunal, la regulación estatutaria debe ser exhaustiva quedando para el legislador ordinario la expedición de normas exclusivamente operativas24.*

Ahora bien, al revisar el contenido del proyecto, cuya síntesis está en el primer apartado de este escrito, se observa que corresponde a la formulación de una política de Estado y no a los elementos estructurales de un derecho, para el caso, la alimentación. En efecto, la norma propuesta avanza en los elementos operativos e institucionales para materializar ese derecho a los menores lo que dista esencialmente del propósito regulador que tiene una ley estatutaria.

En virtud de lo anterior, se aconseja eliminar del título la expresión estatutaria.

VI. CONTEXTO

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 estos 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. Solo 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[6], 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[8], 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[9]. 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[10].

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[11], 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)[12] 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 para financiarla[13].

La Ley 1176 de 2007 en el parágrafo del artículo 19 determina que *"La ampliación de cupos en cl 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 decir 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 de programa*[14]".

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[2].

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 desfruta 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 prescolar, 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.

VII. 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*

2 Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES SOCIAL 109 POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA "COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA" Colombia, diciembre de 2007.

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 (artículo 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 Unidades (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 garantía del derecho a la alimentación de los niños en edad escolar, los estados parten 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 1º 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 éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.*

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

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

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

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

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

b) Para otros sectores: población, reparto entre población 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 4º. *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 ésta 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 147/2012: Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local–Manual operativo territorial.

CONPES SOCIAL 113/2008: 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 esta 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 de 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 con 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.*

VII. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley consta de 37 artículos y está dividido en siete capítulos cuyo contenido se resume a continuación:

CAPÍTULO I

Propósito, Naturaleza y Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Transformación del Programa de Alimentación Escolar en PAE Integral.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación.

Artículo 4°. Naturaleza.

Artículo 5°. Principios.

Artículo 6°. Definiciones.

CAPÍTULO II

Gestión Interinstitucional

Artículo 7°. Gestión interinstitucional.

Artículo 8°. Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE).

Artículo 9°. Fines del Sistema Integrado de Alimentación Escolar.

Artículo 10. El Sistema Integrado de Alimentación Escolar.

Artículo 11. Integrantes del Sistema Integrado de Alimentación Escolar.

CAPÍTULO III

Actores, roles, competencias y funciones institucionales

Artículo 12. Deber general de información.

Artículo 13. Del Gobierno nacional.

Artículo 14. De la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar.

Artículo 15. Del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 16. Del Ministerio de Salud.

Artículo 17. Del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 18. Otras Entidades del orden nacional.

Artículo 19. Actores del orden territorial.

CAPÍTULO IV

Del funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar Integral

Artículo 20. Acepción de alimentación escolar integral.

Artículo 21. Articulación de los Programas de Alimentación Escolar.

Artículo 22. Educación con enfoque nutricional.

Artículo 23. Cátedra de educación nutricional.

Artículo 24. Acciones y programas para prevenir la desnutrición en niños, niñas y adolescentes en edad escolar.

Artículo 25. Plan de Infraestructura Educativa (PIE).

CAPÍTULO V

Mecanismos de control, participación, seguimiento y veeduría

Artículo 26. De las Unidades Élite de Lucha contra la Corrupción del PAE Integral.

Artículo 27. Participación en las decisiones.

Artículo 28. Evaluación anual del Programa de Alimentación Escolar Integral.

Artículo 29. Deber de informar al Congreso de la República.

Artículo 30. Inspección, vigilancia y control.

Artículo 31. Veeduría.

CAPÍTULO VI

Mecanismos de Financiación

Artículo 32. Financiación.

Artículo 33. Destinación de los recursos.

CAPÍTULO VII

Disposiciones finales

Artículo 34. Ajustes Institucionales.

Artículo 35. Reglamentación.

Artículo 36. Concordancias.

Artículo 37. Vigencia y derogatorias.

XI. 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 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.

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

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento".

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las 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 7° 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 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.

XI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Congreso de la República. (1993). Ley 80 de 1993 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106
- FAO. (2012). LEY MARCO DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA. Obtenido de https://www.fao.org/3/au351s/au351s.pdf
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR. (2022). LINEAMIENTO TÉCNICO PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.
- Ministerio de Salud. (s.f.) Decálogo de una alimentación saludable. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Alimentaci%C3%B3n-Saludable.aspx
- Derecho a la alimentación en Colombia, es un Derecho económico, Social y Cultural (DESC)y derecho fundamental solo para los niños
- Derecho_alimentación_Colombia.pdf (ugc.edu.co)
- Normatividad del Programa de Alimentación Escolar (PAE) (cali.gov.co)
- Estado de los Proyectos de ley y Actos Legislativos del Honorable Senado, consulta de textos e informes legislativos

- Alimentos para Aprender UAPA **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar**
- Estudios e investigaciones (alimentosparaaprender.gov.co)
- TEXTO objecion-Ley de Alimentacion Escolar (1) (asambleanacional.gob.ec)
- Programa Integral de Nutrición Escolar - MINED
- 10036.pdf (unesco.org)

XII. PROPOSICIÓN FINAL

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el proyecto de ley: "***Por la cual se establece el Programa de Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones"***, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado en aras de establecer el Programa de Alimentación Escolar Integral, y se fijen los 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.

De los honorables Congresistas,

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante por el Departamento de Boyacá
Partido Alianza Verde



PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2023 CÁMARA

por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. Establecer lineamientos de política pública social para el fortalecimiento, formalización y generación de empleo a través de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país, como parte de la economía popular y comunitaria del país y aliados estratégicos en el suministro de los productos de primera necesidad para el país.

Artículo 2°. *Definición*. Para efectos de la presente ley se entiende tienda o panadería de barrio y vecinal como aquel establecimiento de comercio, legalmente constituido, que se dedica al expendio de productos alimenticios y de primera necesidad, ubicado en las zonas barriales y rurales, cuyos activos del establecimiento no superen mil Unidades de Valor Tributario.

Quedan excluidos de esta condición los establecimientos, que aun cuando comercialicen los productos indicados en la definición, expendan bebidas embriagantes, o derivados del tabaco, en cualquier cantidad.

Artículo 3°. *Creación de la política pública y sus lineamientos.* Créase la Política pública nacional de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, en la cual se dispondrán, entre otros, de los siguientes lineamientos:

a) Reconocer a las tiendas y panaderías de barrio o vecinales como parte de la cadena de comercialización y suministro de productos alimentarios y de aseo de la canasta básica y de primera necesidad de los hogares colombianos.
b) Incluir a las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país en los programas de promoción y acompañamiento a microempresas.
c) Generar los mecanismos suficientes para fortalecer los sistemas de información y consolidación de censo nacional para que los entes territoriales puedan realizar programas de focalización en beneficio de esta población.
d) Mejorar la capacidad de las tiendas y panaderías, así como de los hogares colombianos, para acceder al mercado de alimentos y generación de ingresos.
e) Establecer mecanismos para promover la asociatividad a pequeña escala y la movilidad laboral.
f) Promover programas educativos para el fortalecimiento de esta población, a nivel nacional a través del Sena, o quien haga sus veces.
g) Certificar las competencias y aprendizajes obtenidos con la experiencia laboral y la incorporación al Sistema Nacional Cualificaciones.
h) Junto con el Ministerio de Educación Nacional, se establecerán los criterios para facilitar que los estudiantes de educación superior puedan realizar las prácticas laborales y profesionales en apoyo a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país. Lo anterior, en observancia al principio de autonomía de que gozan las Instituciones de Educación Superior.
i) Crear la ruta para la formalización de las tiendas de barrio y vecinales del país mediante la cual se avanzará en los esfuerzos por unificar y reducir los trámites correspondientes.

j) Crear una línea de crédito para tiendas y panaderías de barrio y vecinales con plazos especiales a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bancoldex y el Fondo Nacional de Garantías. Se considerará el acceso preferente a mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad, así como a quien demuestre por medio de los criterios que establezca el Gobierno nacional, que tiene a su cargo personas con discapacidad. Se incluirá a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales en los beneficios de la Ley 2157 de 2021.

k) Articular las acciones territoriales y nacionales en favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, bajo los parámetros del orden nacional establecidos en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y planes de abastecimiento.

l) Incentivar la participación en las compras públicas.

m) Promocionar programas de formalización laboral y de ahorro para la vejez a través de BEPS o cotización a pensión, para fortalecer y mitigar condiciones de pobreza de la población independiente, al ser adultos mayores.

Parágrafo 1°. La política pública nacional de tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país estará a cargo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo en articulación con las Cámaras de Comercio del país.

Artículo 4º. ***Formación y capacitación.*** El Gobierno nacional promoverá la generación de programas de formación empresarial y el acceso a los mismos, por parte del personal que trabaja en tiendas y panaderías de barrio. Asimismo, desarrollará acciones para facilitar la certificación y evaluación de sus competencias laborales.

Se creará una línea de formación especial para mejorar las capacidades y uso de las tecnologías de la información, ventas *e-commerce*, negocios tecnológicos, domicilios y relacionados.

Parágrafo. El Gobierno nacional y el Consejo Nacional de la Economía Popular del artículo 74 de la Lay 2294 de 2023, coordinará acciones con el sector público y privado en departamentos y municipios, para garantizar el acceso de esta población a diferentes programas de formación pertinentes, relacionados con cadenas de abastecimiento local y regional, logística, ventas, educación económica y financiera, contabilidad, marketing, salubridad, entre otros.

Artículo 5°. ***Incorporación en los planes nacionales de seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento.*** Incorporar las tiendas y panaderías de barrio y vecinales como actores estratégicos en los planes sectoriales, nacionales y territoriales que se creen para garantizar la seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento en el país. De esta manera, se deberá incluir lineamientos a su favor en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como en la Política de seguridad alimentaria y nutricional y en la Política Pública de Abastecimiento, o lo que lo sustituya y que formule el Gobierno nacional, en desarrollo de sus funciones Constitucionales y legales.

Parágrafo. En desarrollo de estos planes, las alcaldías y gobernaciones crearán programas para el fortalecimiento empresarial de las tiendas de barrio y vecinales del país y la incorporación especial a los programas sociales y de bienestar de las mujeres y adultos mayores a cargo de estos micronegocios.

Artículo 6º. ***Acompañamiento y Seguimiento a la Implementación de la Política Pública.*** Con el propósito de realizar una efectiva implementación de la Política Pública, el Gobierno nacional con las entidades territoriales, realizarán amplia difusión de la misma y de sus beneficios, brindarán acompañamiento en los procesos de postulación, inscripción y seguimiento de los beneficiarios de las medidas dispuestas en la presente ley.

Artículo 7º. Conforme al artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) incluirá dentro de la Encuesta Nacional de Micronegocios, un módulo especial para la captura y seguimiento de información estadística sobre tiendas y panaderías de barrio y vecinales, en los términos de la presente ley.

Artículo 8°. ***Subsidios y contribuciones para los servicios públicos domiciliarios.*** Conforme al criterio de solidaridad y redistribución dispuesto en el artículo 87.3 de la Ley 142 de 1994, las tiendas y panaderías de barrio y vecinales de que trata esta ley, quedarán como suscriptores de la categoría "comercio barrial" cuya contribución será igual a cero para efectos del pago de los servicios públicos domiciliarios.

El Gobierno nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentará el tránsito a dicha categoría del servicio comercial especial denominada "comercio barrial" a favor de las tiendas, panaderías de barrio y vecinales del país en los términos de la presente ley, de acuerdo a la regulación de cada uno de los servicios públicos domiciliarios.

Esta subcategoría especial no incluye tiendas de cadena, grandes superficies ni franquicias.

Artículo 9°. ***Vigencia.*** Esta ley rige a partir del momento de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 29 de Julio del año 2023
ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo ____
No. 013 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Irma Luz Herrera, hs hh Ana Paola Agudelo, Manuel Virgüez, Carlos Eduardo Guevara

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2023 CÁMARA

por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objetivo reconocer la actividad económica y social de más de 500 mil tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país como parte de la economía popular colombiana, su aporte al PIB nacional y su aporte a la reactivación económica después de la pandemia COVID-2019.

Adicionalmente, se reconoce el aporte de los tenderos y tiendas de barrio o vecinales del país a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Abastecimiento del país ya que son los principales surtidores de los alimentos y productos de primera necesidad de los hogares colombianos.

El articulado pretende formular algunos lineamientos para la política pública nacional a su favor, crear algunos beneficios a su favor en materia de formación, apoyo financiero, en materia de servicios públicos, entre otros, y establecer el día nacional del tendero de barrio o vecinal.

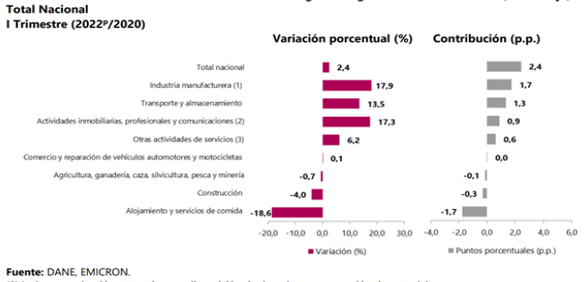
2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La presente iniciativa fue radicada el 21 de septiembre de 2022 en el Senado de la República e hizo tránsito, pero no alcanzó a dar su trámite conforme a la Ley 5ª de 1992.

Se estima que en Colombia existen unas 500 mil tiendas, y que estas representan más de la mitad del total de las ventas de productos alimenticios. Estas tiendas de barrio no solo aportan a la economía de miles de familias, generan empleo, abastecen de productos básicos a los habitantes de los barrios, sino que también pueden aportar a la identidad cultural de los territorios, por la cercanía, tradición, venta de productos típicos, entre otros.

No existen datos precisos sobre el número de tiendas barriales o vecinales, número de trabajadores, ingresos promedio mensuales o anuales porque los estudios estadísticos que tiene el DANE o Fenalco agrupan a todos los tipos de micronegocios o micro establecimientos que ofrecen servicios automotrices y de transporte, servicios de telefonía o internet, alojamiento, entre otros, como se muestra en la siguiente imagen de la última Encuesta Micronegocios 2022 del DANE.

Gráfico 6. Variación bienal de la cantidad de micronegocios según actividad económica (Porcentaje)
Total Nacional
I Trimestre (2022ᵖ/2020)



Fuente: DANE, EMICRON.
(1) Incluye: recolección, tratamiento y disposición de desechos, recuperación de materiales.
(2) Incluye: Actividades financieras y de seguros, inmobiliarias, profesionales, servicios administrativos, información y comunicaciones.

Fuente: DANE 2020, Boletín Técnico
Encuesta de Micronegocios (EMICRON)
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-I2022.pdf

Explica el DANE (2020), *la Encuesta de Micronegocios proporciona información estadística de los propietarios(as) de micronegocios (trabajadores(as) por cuenta propia o patrones (as) empleadores(as)) con 9 o menos personas ocupadas dedicados a: la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; explotación de minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida; actividades inmobiliarias y, demás servicios. Los propietarios(as) son identificados previamente en los capítulos de ocupados y micronegocios de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).*

A pesar del panorama poco estudiado de los tenderos y tiendas de barrio y vecinales, el proyecto es importante porque estamos hablando de una realidad evidente de las miles de tiendas a nivel nacional que surten con los productos alimenticios y de aseo de la canasta básica a los hogares colombianos.

Según Fenaltiendas de la Federación Nacional de Comerciantes Empresarios (Fenalco), existen aproximadamente 500.000 tiendas de barrio a nivel nacional, con 14,4 millones de metros cuadrados de exhibición y que generan más de 1,7 millones de empleos. No obstante, según la información de Confecámaras, en la actualidad hay 112.265 tiendas de barrio y supermercados registrados bajo el código CIIU 4711, es decir, solo el 22% son formales.

Del gran universo de las 500.000 tiendas de barrio, el 60% suministran productos de la canasta básica, 60% están legalmente constituidas, 52% es decir, más de la mitad son administradas por mujeres que en su mayoría son madres cabeza de familia y su edad promedio está por los 42 años.

El 57% de estos establecimientos atienden a consumidores que se ubican en los estratos 1, 2 y 3, que por lo general privilegian la cercanía y la compra en pequeñas cantidades. Además, el 20% de las tiendas tienen más de 20 años de antigüedad, de 5 a 10 años el 16%, de 2 a 5 años el 26% y el 38% menos de 2 años.

Lo anterior, quiere decir que muchos de estos establecimientos no han sido registrados bajo la totalidad de las normativas, y este se convierte en otro de los impedimentos para lograr la digitalización de los comercios.

De acuerdo con Fenaltiendas, las tiendas de barrio hacen parte del pequeño comercio en el que se cuentan 719.000 establecimientos que incluyen papelerías, carnicerías, salsamentarias, charcuterías,

panaderías, misceláneas y droguerías, entre otros, clasificados en 54 categorías[1].

Adicionalmente, una de las características fundamentales de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales, según Conaltiendas es: cercanía a zonas residenciales, horarios flexibles, fían, venta al menudeo, de calidad, amistad con los tenderos o panaderos, precios muy competitivos para las familias colombianas, entre otros.

Es por esto que el presente proyecto de ley reconoce la labor y acercar los programas académicos de formación técnica para la capacitación en áreas como las finanzas, el mercadeo, la producción, asociatividad y formalización.

También se debe tener en cuenta beneficios especiales sobre los lugares donde se encuentran las tiendas y panaderías debido a que usualmente la mayoría de ellos trabajan en el mismo lugar en el que residen y abren la tienda todos los días, lo cual no permite la existencia de otros espacios de esparcimiento o de realización de otro tipo de actividades.

Según un estudio elaborado por Correa Bernal y otros, las largas jornadas de trabajo de las tiendas de barrio y el poco margen de ganancia, hace que no reciban capacitación y entren en un círculo de pobreza donde no hay conocimiento de los procesos tecnológicos, financieros, de ahorro, manipulación de alimentos, entre otros y, por ende, no avanzan o crecen las respectivas iniciativas[2].

RECOMENDACIONES DE LA FAO EN SU ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE TIENDAS DE ALIMENTOS EN ÁREAS URBANAS DE BAJOS RECURSOS EN LATINOAMÉRICA.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) realizó un estudio en 2010[3] sobre la importancia de las tiendas de barrio y vecinales en Latinoamérica, y estableció que son el centro fundamental de la provisión de alimentos en las zonas urbanas, no solo como establecimientos de comercio en pequeña escala, sino por razones culturales propuestas de países latinoamericanos como Colombia.

Dentro de las recomendaciones finales se encuentran las siguientes:

1) Promover la asociación, pero a pequeña escala. Este es un proceso que debe construirse desde las comunidades y que se promueva la formación de grupos de empresarios relativamente pequeños y con objetivos modestos. Algunos organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han canalizado recursos en esa dirección.

2) Ofrecer capacitación. Dice el informe: *"El Estado, a nivel nacional y municipal, debe promover una educación financiera básica durante la secundaria, para que una porción amplia de la población cuente con las herramientas para gerenciar y liderar empresas".*

3) Mejorar la oferta de alimentos saludables. Dice el Informe: *Es necesario facilitar el aprovisionamiento de frutas y verduras de manera que los productos saludables se vendan tan ampliamente como los industrialmente procesados, lo cual requiere cambios tanto en el funcionamiento a gran escala de las cadenas de producción y comercialización de alimentos, como en el grado de participación de las organizaciones de tenderos*.

Allí el Estado debe crear mercados transparentes, con reglas de juego claras y equitativas es por ello que se requiere de la asociatividad para mejorar el poder de negociación, el transporte y acopio de productos, y mecanismos de crédito y acceso a capital.

4) Usar tecnología simple y ampliamente disponible: Sugiere la FAO: *"Las cooperativas o pequeñas asociaciones de tenderos podrían crear sistemas de información de precios muy sencillos mediante el uso de la creciente funcionalidad (y decreciente precio) de los celulares, lo cual alteraría el gran desequilibrio en el acceso a la información que existe en el mercado"*.

5) Ofrecer valor agregado para la diferenciación. "Las tiendas venden fundamentalmente lo mismo, y a los mismos precios. La ventaja competitiva de una tienda está dada casi que exclusivamente por su cercanía al cliente." Por esto es necesario capacitación para que los tenderos y panaderos del país puedan pensar en aportar un valor agregado o innovar en su negocio a través de productos autóctonos, uso de productos típicos o "de la abuela", etc. según la tradición y gustos de cada territorio.

AVANCES EN BOGOTÁ

En Bogotá, existe el Decreto número 064 de 2011 "Por el cual se formula la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D. C." en el cual el artículo 64 establece:

Artículo 64. Objetivos. Hacer efectivo el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, a través del afianzamiento de la soberanía alimentaria y nutricional, la alimentación sana y la articulación de las políticas, de empleo y generación de ingresos con la garantía de acceso a los alimentos a un precio justo. De esta forma, se alcanzará la seguridad alimentaria y el abastecimiento alimentario, con amplio acceso e inclusión de los sectores menos favorecidos a los alimentos, el desarrollo de complementos nutricionales y nutriredes, la

1 https://www.portafolio.co/economia/tiendas-de-barrio-enfrentan-impuestos-inseguridad-y-competencia-509381

2 Correa Bernal, D.; Martínez Castaño, F. Ag.; Nieto Ramírez, M. y Sarmiento Triviño, G. S. (2018). La calidad de vida laboral de los tenderos. Revista Ploutos, 8(2), 48 -59.

3 FAO (2010). ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE TIENDAS DE ALIMENTOS EN ÁREAS URBANAS DE BAJOS RECURSOS EN LATINOAMÉRICA. Documento de trabajo https://www.fao.org/3/as334s/as334s.pdf

ampliación de las agroredes, y la cooperación efectiva entre productores, comerciantes tenderos y consumidores. Los consumidores estarán informados respecto a contenidos nutricionales y elementos que afectan la calidad de los alimentos tales como residuos peligrosos o presencia de transgénicos.

Adicionalmente, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)[4], las tiendas de barrio de Bogotá juegan un papel clave en la distribución de alimentos en las zonas de más bajos recursos y por ello es necesario adoptar ciertas medidas que reconozcan sus características, necesidades, requerimientos y potencialidades de crecimiento.

Dice el Informe: "*las tiendas logran ofrecer una canasta básica que incluye productos alimenticios y no alimenticios muy variados. La venta de alimentos no perecederos es prácticamente universal, pero una fracción considerable de las tiendas vende también productos frescos como frutas y verduras".*

En este ámbito en 2016 se creó el Programa "Tienda para todos" mediante el cual se han beneficiado cerca de 5.000 tenderos de Bogotá, que busca mejorar las condiciones de quienes tienen tiendas en la ciudad mediante capacitación en temas de eficiencia, bienestar y TICS, entre el 2016 y el 2020.

3. EXPLICACIÓN ARTICULADO

El artículo primero y segundo establece el objetivo del proyecto de ley y su alcance y la definición.

El artículo tercero y cuarto, establece los lineamientos básicos de la política pública nacional de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país como su reconocimiento como microempresas, acompañamiento, impulso para la asociatividad, mecanismos para mejorar su inserción en el mercado, modernización tecnológica, formación, líneas de crédito, rutas de formalización, bienestar, afiliación a la seguridad social, entre otros.

El artículo quinto, indica la incorporación de las tiendas y panaderías de barrio dentro de las estrategias correspondientes a los diferentes planes y estrategias en materia de seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento, o lo que haga sus veces, en cumplimiento a los acuerdos internacionales sobre lucha contra el hambre y logro de ODS. Adicionalmente, se articula a las alcaldías y gobernaciones para que se creen programas especiales a favor de los tenderos y panaderos de barrio con énfasis especial, en las mujeres y adultos mayores.

El artículo sexto y séptimo, tiene que ver con la creación de principios para el acompañamiento y seguimiento a la Implementación de la Política Pública y para que, dentro de las estadísticas a cargo del DANE, no solo se le reconozca como un establecimiento diferente dentro de los micronegocios del país, sino que se pueda hacer un seguimiento de su evolución y características socioeconómicas.

El artículo octavo, crea una categoría especial en materia de servicios públicos para las tiendas y panaderías de barrio conforme al criterio de solidaridad y redistribución dispuesto en el artículo 87.3 de la Ley 142 de 1994 y con lo dispuesto en el Decreto 229 de 2002 o el que lo sustituya y demás decretos reglamentarios. Esta subcategoría especial no incluye tiendas de cadena, grandes superficies ni franquicias.

4. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

Colombia ha adaptado su marco normativo internacional para el caso particular de seguridad alimentaria y nutricional.

El proyecto contribuiría en el alcance de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en el objetivo 2 "HAMBRE CERO.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible".

Sin embargo, queda mucho por hacer para alcanzar este ODS especialmente después de la Pandemia COVID-19 y la crisis social y económica provocada por los extensos paros sociales de 2021. Según la encuesta Pulzo social (DANE), antes de la pandemia el 90.9 % de los hogares consumían tres comidas al día. Para el 2020, el porcentaje se redujo, afectando a 1.6 millones de hogares. Por otro lado, la cifra de hogares que consume solo una comida al día ascendió a 137.000.

Según Niñez ya, la situación de inseguridad alimentaria pone en riesgo al 54% de los hogares, pues al año 2015 se registra niños, niñas y adolescentes con un 10.8% desnutrición crónica, 1.6% de desnutrición aguda y un 6.4% con sobrepeso. Adicionalmente, se evidencia como la desnutrición crónica casi triplica el promedio nacional en las niñas y niños indígenas con un 29.6%.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y en cuanto a la oferta y la producción agrícola se establecen los deberes del Estado en esta materia.

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - CONPES 113

"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".

PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PNSAN) Es el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones que desde el Estado y la sociedad civil tiene como objeto proteger a la población del hambre y alimentación inadecuada, asegurar el

4 Ibíd.

acceso a los alimentos y coordinar intervenciones intersectoriales.

LEY 905 DE 2004. Reglamentada por el Decreto Nacional número 734 de 2012 "Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones". Establece lo siguiente a favor de las microempresas:

3. Microempresa:

a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o,

b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes o,

Artículo 17. Del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme. Créase el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme, como una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

Artículo 31. Programas educativos para Mipymes y de creación de empresas. El Sena, las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, sin perjuicio de su régimen de autonomía, considerarán lo dispuesto en la presente ley a efecto de establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales para las Mipymes y a promover la iniciativa empresarial.

Parágrafo. Apoyo del Sena a programas de generación de empleo. Se fortalecerá el trabajo del Sena con el fin de crear fuentes de empleo a través de programas establecidos, por personal calificado, con los estudiantes que terminen su capacitación, tendientes a organizar y asesorar la creación de nuevas Pequeñas, Medianas y Microempresas acorde con estudios previos de factibilidad de mercados, contribuyendo al desarrollo y crecimiento de las Mipymes. Así mismo, las acreditará ante las entidades bancarias y financieras competentes que otorgan microcréditos. Se aclara que esto se hará con recursos de la parafiscalidad.

Ley 2294 de 2023. "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 **Colombia** potencia mundial de la vida" y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, establece que la Economía Popular y Comunitaria está estrechamente relacionado con las actividades que ejercen las tiendas y panader´pias de barrio y vecinales, porque en su texto indica:

"La Economía Popular y Comunitaria se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico".

(...)

"Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad".

Igualmente, la Ley 2294 de 2023 establece que se creará el Consejo de la Economía Popular como una instancia de coordinación y formulación de una política pública para el fortalecimiento de la economía popular:

(i) marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos;

(ii) reconocimiento, caracterización y visibilización de su magnitud y aporte a la sociedad tanto en las actividades económicas de mercado como no mercantiles o comunitarias;

(iii) diseño de alianzas público – populares, con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores; y

(iv) procesos de participación vinculantes con actores de la EP, que reconozca sus realidades, y a partir de allí se formulen las políticas públicas que les beneficie.

5. IMPACTO FISCAL

El presente Proyecto de Acuerdo no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios según el artículo 7º de la Ley Orgánica número 819 de 2003.

6. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: 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; y el 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".

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas.

Por todo lo expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 21 de julio del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 013 Con su correspondiente
suscrito Por: H.R. Irma Luz Herrera, H.S Ana Paola Agudelo
SECRETARIO GENERAL

I. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto la habilitación de la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, como un mecanismo para el desarrollo económico del comercio, la industria y el turismo del país.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 105 de 1993, en los siguientes términos:

Artículo 59A. El Gobierno nacional adoptará la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje.

Parágrafo 1°. La nueva política pública de cielos abiertos habilitará la adopción de la quinta, sexta y séptima libertad aérea reconocida por la OACI en el transporte aéreo del país.

Parágrafo 2°. La negociación de derechos de tráfico estará sujeto al análisis particular de cada caso y siempre se respetará el principio de la libre y sana competencia, garantizando la prestación permanente de servicios y previniendo prácticas desleales o el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, brindarán el apoyo necesario para la implementación de la política pública de cielos abiertos.

Artículo 4°. El Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrán implementar en conjunto un sistema de compensación a las aerolíneas nacionales que demuestren verse perjudicadas, siempre que se garantice el correcto ejercicio de los cielos abiertos.

Artículo 5°. Las competencias y facultades que en cada caso competen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se mantienen en su integridad, así como las Normas contenidas en el Libro V del código de comercio colombiano y el Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC).

Artículo 6°. El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transporte, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 7°. Otorgar un plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley a las autoridades mencionadas en los artículos anteriores, con el propósito de realizar la implementación de lo aquí prescrito, así como la socialización ante los Estados y organismos Internacionales.

Artículo 8°. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE	DAVID ANDRES LUNA SANCHEZ
Senador de la República	Senador de la República
JORGE BENEDETTI MARTELO	JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República	Senador de la República

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA	CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República	Senador de la República
CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ	CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República	Senador de la República
DIDIER LOBO CHINCHILLA	EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República	Senador de la República
ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ	
Senador de la República	
ADRIANA CAROLINA ARBELAEZ	GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Circunscripción de Bogotá	Departamento de Atlántico
JORGE MENDEZ HERNANDEZ	JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de San Andrés y Providencia	Departamento de Huila
OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO	JORGE DILSON MURCIA OLAYA
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Cauca	Departamento de Huila
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Nariño	Departamento de Guainía
NESTOR LEONARDO RICO RICO	JAVIER ALEXANDER SANCHEZ REYES
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca	Departamento de Vichada

JOHN EDGAR PEREZ ROJAS	MAURICIO PARODI DIAZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Quindío	Departamento de Antioquia
MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES	JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico	Departamento de Meta
SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES	HERNANDO GONZALEZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena	Departamento de Valle del Cauca
LINA MARIA GARRIDO MARTIN	BETSY JUDITH PEREZ ARANGO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Arauca	Departamento de Atlántico
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA	
Representante a la Cámara	
Departamento de Norte de Santander	

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.

OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la plena, completa y eficiente liberalización del transporte aéreo en Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje entendiéndose este concepto como lo establece la parte primera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)[1].

---

1 *Cabotaje:* Navegación aérea con fines comerciales, entre puntos situados en el territorio de un mismo Estado. El Cabotaje entre puntos situados dentro del territorio de la República de Colombia se reserva a las aeronaves colombianas, salvo lo dispuesto en convenios internacionales.

ANTECEDENTES

Esta iniciativa fue presentada por la bancada de Cambio Radical en dos ocasiones. La primera el 21 de noviembre de 2018, correspondiéndole el número 211 de 2018 Senado y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1016 de 2018; y, una segunda ocasión en agosto de 2022. Sin embargo, para esta oportunidad se vuelve a presentar con algunas modificaciones y con la urgencia de su implementación en el país por las actuales falencias en el tema de transporte aerocomercial.

El presente proyecto de ley busca establecer en el país una política aerocomercial de *"cielos abiertos"*, de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI, que permite un acceso irrestricto a los mercados, con frecuencias ilimitadas, libertad de tarifas, libertad de equipo, múltiple designación, criterio de nacionalidad por establecimiento y cláusulas de acuerdos de colaboración liberalizadas. En aras de lograrlo, se propone adicionar un artículo nuevo al Título IV "Disposiciones sobre transporte aéreo" de la Ley 105 de 1993, en el sentido de adoptar como política pública los cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, otorgándole al Gobierno 6 meses para su implementación. Además, se determinó que los ministerios de Relaciones Exteriores y de Transporte, al igual que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberían observar estrictamente lo dispuesto en la presente ley.

DEFINICIONES PRELIMINARES

El Convenio internacional de Aviación Civil celebrado en la ciudad de Chicago el 7 de diciembre de 1944, estableció el marco de los acuerdos bilaterales y multilaterales futuros respecto de permiso de tráfico aéreo entre los Estados. Este marco introdujo los derechos de tráfico, que es un instrumento usado por los Estados para el establecimiento de sus rutas aéreas, específicamente los derechos de tráfico según la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) son:

"Un derecho de tráfico es un derecho de acceso a los mercados que se expresa como una especificación física o geográfica convenida, o una combinación de especificaciones, acerca de las personas u objetos que pueden transportarse por una ruta autorizada o parte de la misma a bordo de la aeronave (o un transporte de reemplazo) que se autorice. La expresión derechos de tráfico se ha aplicado colectivamente, en un caso, con el mismo sentido que derechos de acceso a los mercados" (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)[2].

A raíz del Convenio de Chicago se han venido estableciendo las "libertades del aire", que corresponden a los permisos otorgados entre los Estados para el tráfico de aeronaves con matrículas extranjeras. De esta forma, hasta la fecha se reconocen 9 libertades aéreas organizadas en 3 grandes grupos: Libertades técnicas (1ra. y 2da. Libertad aérea); libertades comerciales (3ra., 4ta. y 5ta. Libertad aérea); y otras libertades (6ta., 7ma., 8va., y 9va. Libertad aérea).

Respecto de la implementación de una política pública de cielos abiertos, se entiende es la ampliación de los derechos de tránsito en el espacio aéreo de los Estados, incorporando la 5ta., 6ta., y 7ma., libertad aérea. Según la OACI estas libertades aéreas son:

"**La quinta libertad del aire** es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro de desembarcar o embarcar, en el territorio del primero, tráfico procedente de un tercer Estado o con destino al mismo (conocida también como derecho de quinta libertad).

La llamada sexta libertad del aire es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, de transportar, pasando por el Estado del transportista, tráfico entre otros dos Estados (conocida también como derecho de sexta libertad).

La llamada séptima libertad del aire es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro, de transportar tráfico entre el territorio del Estado otorgante y cualquier tercer Estado sin el requisito de que se incluya en dicha operación un punto cualquiera en el territorio del Estado beneficiario, o sea, que el servicio no tiene que estar conectado con un servicio con destino al Estado del transportista o procedente del mismo, ni constituir una extensión de dicho servicio" (negrillas por fuera del texto) (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)[3].

SUSTENTO LEGAL

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política establecen el rol del Estado en el ejercicio de las actividades económicas y la iniciativa privada; definiendo su alcance como garante de la libre competencia económica como un derecho de todos y del acceso efectivo de toda la población a los bienes y servicios básicos para promover la competitividad y el desarrollo económico y social. Para los efectos pertinentes de este documento, el transporte en general y el aéreo en particular, como lo establece la Ley 336 de 1996 en su artículo 4°, goza de carácter de servicio público esencial por lo cual debe prevalecer el interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de

[2] OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 109. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf

[3] OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 111. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf

la prestación del servicio y a la protección de los usuarios.

Reforzando lo anterior, la Corte Suprema de Justicia a través de la sentencia SL20094- 2017, declaró la ilegalidad de la huelga adelantada por los pilotos de Avianca vinculados a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) por considerar el transporte aéreo un servicio público esencial. En este sentido, no hay duda alguna que el mismo debe propender por el interés general y el acceso a toda la población.

Ahora bien, en el plano internacional, Colombia es miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional[4] (OACI) desde 1947 a través de la adopción del Convenio de Chicago, mediante la Ley 12 del mismo año. Este convenio junto al *"Air Services Transit Agreement"* establecen la necesidad de que la explotación del transporte aéreo entre países se realice a través de negociaciones bilaterales de los derechos de tráfico o libertades del aire; teniendo en cuenta que la primera y segunda libertad están definidas *per se* en este acuerdo y la tercera y cuarta se otorgan de manera conjunta. Específicamente, el preámbulo del Convenio define que *"la aviación civil pueda desarrollarse de manera segura y ordenada, y los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre la base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico"*.

Por su parte, los artículos 5°, 6° y 7° del referido Convenio manifiestan que para que una aerolínea de un Estado pueda transitar desde o hacia el espacio aéreo de otra nación, se requiere autorización, excepto en los casos que se tenga un acuerdo internacional suscrito, el cual brinde beneficios económicos en la prestación del transporte aéreo internacional. En este sentido, Colombia cuenta en la actualidad con acuerdos de transporte aéreo con 46 Estados, lo que limita las oportunidades de apertura de la llegada de nuevos operadores, el incremento del turismo y mejoras en el comercio. Al respecto, es necesario precisar que el país cuenta con acuerdos de política de "cielos abiertos".

En cuanto a la conectividad aérea internacional, la OACI ha definido dentro de sus buenas prácticas unos esquemas de regulación que definen criterios de negociación para los acuerdos de servicios aéreos, los cuales se enmarcan en régimen proteccionistas, flexibles o desregulados. Estos criterios hacen referencia a materias como la capacidad de frecuencias, la designación de operadores, los tipos de equipos, las tarifas, el marco de rutas y el cabotaje.

Recientemente, la OACI ha manifestado su interés en que los países profundicen la liberalización de los mercados, teniendo en cuenta el efecto positivo en el acceso al mercado de los acuerdos de cielos abiertos a nivel bilateral, regional y multilateral, como se evidencia en el documento " Liberalización del Acceso al Mercado de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo del 2013[5]", en donde se hace referencia también a la necesidad de eliminar la interferencia de los gobiernos en las decisiones comerciales de las aerolíneas.

SUSTENTO SOCIOECONÓMICO

En Colombia, durante la última década, de acuerdo con datos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), se ha presentado un crecimiento considerable en el mercado internacional tanto en las sillas ofrecidas como en el número de pasajeros movilizados llegando a cifras de crecimiento de dos dígitos. Por ejemplo, "En el año 2019 **los aeropuertos colombianos movilizaron 41 millones 267 mil pasajeros, lo cual representa un aumento de 9.1% respecto al año 2018.** Así lo dio a conocer la Aeronáutica Civil en su último informe de estudios sectoriales.

"Según el documento [… en el 2019] se movilizaron 27 millones 93 mil viajeros en rutas nacionales, 3 millones 62 mil viajeros más que en el 2018, cuando se movilizaron 24 millones 31 mil viajeros. Esto representa un incremento del 12.7%. A nivel internacional el ascenso fue de 2.8%, es decir, que durante el 2019 se movilizaron 14 millones 174 mil viajeros internacionales, evidenciando un incremento de 389 mil pasajeros más que en el 2018[6]".

En atención a información de la UAEAC, los lineamientos de política aérea internacional del país se revisaron por última vez en el año 2012, en el Consejo Directivo, sesión 008 de esa vigencia. En dicha revisión, se flexibilizó la política de acceso al mercado en lo que se denomina terceras, cuartas y quintas libertades del aire en América Latina y el Caribe. Sin embargo, para las quintas libertades del aire, por fuera de esta región, los lineamientos se continuaron negociando caso a caso bajo el principio de reciprocidad, lo que ha impedido la llegada de nuevas aerolíneas al país. En datos recientes, se observa que la tendencia de crecimiento en movilización de pasajeros a nivel internacional se ha frenado considerablemente, lo que debe ser un llamado de alerta para los actores de la industria.

La conectividad aérea es una condición *sine qua non* para el turismo receptivo en el país. A partir de los análisis del Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (CPTUR), unidad de investigación y reflexión integrada por Cotelco y Unicafam, la hotelería como actividad económica, junto con los servicios de comida, aporta el 3.9% en el PIB del país

4 Convenio internacional de Aviación Civil. Chicago, 7 de diciembre de 1944. Recuperado de: https://www.icao.int/publications/Documents/7300_1ed.pdf

5 Conferencia Mundial de Transporte Aéreo -ATCONF-Sexta reunión Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013. Liberalización del acceso a los mercados. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp044-rev1_es.pdf

6 Revista *Semana*. 21 de febrero de 2020. Recuperado de: https://www.semana.com/economia/articulo/transporte-aereo-incremento-en-91-los-pasajeros-movilizados- en-el-pais-en-2019/653113

y genera en promedio 110.000 empleos directos. Por su parte, de acuerdo con los estudios de operación hotelera que realiza Cotelco anualmente, el sector hotelero del país genera ingresos anuales por 14.4 billones de pesos[7].

Sin embargo, según datos públicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Centro de Información Turística (CITUR) , se identifica que el origen de los visitantes extranjeros aún se encuentra concentrado en unos pocos países o regiones, como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Perú, México, Brasil, Ecuador y algunos países de Europa como España, Francia, Alemania e Italia[8]; lo que manifiesta la oportunidad de seguir atrayendo intereses de otros mercados no explorados, haciendo necesario una política aperturista a nivel aéreo.

En febrero de 2018, se planteó al mencionado Consejo de la Aerocivil una propuesta de revisión de política aérea internacional. No obstante, estas revisiones no plantean una política pública de fondo ni se constituyen en un documento jurídico que brinde la certeza jurídica a los actores internacionales de explorar el acceso al mercado colombiano.

La misma Autoridad Aeronáutica ha manifestado en su plan estratégico 2030 ¿hacia dónde va la Aviación en Colombia?[9], la meta de lograr transportar 100 millones de pasajeros y un millón 550 mil toneladas de carga para dicha vigencia, definiendo como ejes temáticos la conectividad aérea, con el fin de *"construir una red de servicios de transporte aéreo eficiente* ***que una las regiones del país con los principales centros de producción y de consumo nacionales y del mundo****, aprovechando su capacidad integradora"*; y la competitividad con el fin de *"****desarrollar políticas públicas*** *y estrategias que fortalezcan el factor de productividad del transporte aéreo y* ***estimulen los servicios para el crecimiento de la aviación civil en Colombia****"*. (Negrillas fuera de texto). Aunque no se específica, cuanto equivale al mercado internacional, sin duda se deduce que para lograr esta meta debe haber cambios profundos en la política pública de la aviación, en particular, la política aerocomercial a nivel internacional.

En este contexto, es necesario revisar de manera integral los lineamientos de política pública aérea a nivel internacional del país, bajo los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del actual Gobierno nacional. El mencionado PND considera al turismo como un elemento fundamental para el progreso del país, constituyéndose en un eje de alta relevancia para el desarrollo económico nacional, al generar nuevas inversiones, empleos y oportunidades. Lo anterior, tiene especial relevancia por las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria y económica producto de la COVID-19. En este escenario el Gobierno nacional debe tomar decisiones fundamentales con el propósito de reactivar el turismo e incrementar la conectividad aérea a nivel internacional.

BENEFICIOS DE LOS ACUERDOS DE CIELOS ABIERTOS

A nivel internacional y regional, en los últimos períodos se ha presentado una tendencia a liberalizar el acceso al mercado mediante políticas públicas de cielos abiertos. Como un antecedente, surge el Decreto Ejecutivo 256, publicado el 2 enero de 2018, en Ecuador, mediante el cual el expresidente de la República, Lenin Moreno, en uso de sus facultades decreta *"adoptar como política pública nacional, la plena liberalización del transporte aéreo por parte del Ecuador, a excepción del tráfico de cabotaje"*.

La literatura en la materia ha mostrado que el establecimiento de una política de "cielos abiertos" tiene beneficios considerables en la conectividad aérea de un país al reducir el papel del Estado en la dinámica del sector aeronáutico. Como lo veremos a través de distintos casos, esta decisión de política pública genera una mayor competencia al incentivar la llegada de nuevos operadores y la apertura de nuevas rutas sin restricciones, lo que redunda en una mayor oferta y por ende unas tarifas competitivas. Además, permite simplificar la negociación o actualización de los acuerdos de transporte aéreo brindando seguridad jurídica a los Estados y las empresas, y una línea de negociación clara a nivel Gobierno.

El presente proyecto de ley busca, entonces, establecer en el país una política aerocomercial de "cielos abiertos", a excepción del tráfico de cabotaje[10], de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI; lo cual permite un acceso irrestricto a los mercados, con frecuencias ilimitadas, libertad de tarifas, libertad de equipo, múltiple designación, criterio de nacionalidad por establecimiento y cláusulas de acuerdos de colaboración liberalizadas.

Es incuestionable la competencia que la Constitución Política de Colombia otorga expresamente, entre otros, en el numeral 23 del artículo 150 "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos".

En igual sentido, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-987/12 ha reiterado: "el transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un servicio público esencial, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el Estado".

M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

---

7 Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (CPTUR). 2020. Disponible en: https://uredu- my.sharepoint.com/:b:/g/personal/daniela_rodriguezsu_urosario_edu_co/Ecvi6MNuyylJh65IOMeK8J0B0sdc h31x-AAns7iLyV2tLg?e=0UP8cg

8 Centro de Información Turística (CITUR). 2020. Recuperado de: http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_lleg_pax_inter/all/48

9 Segundo Foro Sector Aéreo en Colombia 2019. Aeronáutica Civil. Recuperado de: http://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/IIFORO2030/Documents/2.%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Aeron%C3%A1uti co%202030.pdf

10 *Cabotaje:* Navegación aérea con fines comerciales, entre puntos situados en el territorio de un mismo Estado. El Cabotaje entre puntos situados dentro del territorio de la República de Colombia se reserva a las aeronaves colombianas, salvo lo dispuesto en convenios internacionales.

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE	DAVID ANDRES LUNA SANCHEZ
Senador de la República	Senador de la República

JORGE BENEDETTI MARTELO	JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República	Senador de la República

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA	CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República	Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ	CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República	Senador de la República

DIDIER LOBO CHINCHILLA	EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República	Senador de la República

ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ	
Senador de la República	

ADRIANA CAROLINA ARBELAEZ	GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Circunscripción de Bogotá	Departamento de Atlántico

JORGE MENDEZ HERNANDEZ	JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de San Andrés y Providencia	Departamento de Huila

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Nariño	Departamento de Guainía

NESTOR LEONARDO RICO RICO	JAVIER ALEXANDER SANCHEZ REYES
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca	Departamento de Vichada

JOHN EDGAR PEREZ ROJAS	MAURICIO PARODI DIAZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Quindío	Departamento de Antioquia

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES	JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico	Departamento de Meta

SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES	HERNANDO GONZALEZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena	Departamento de Valle del Cauca

LINA MARIA GARRIDO MARTIN	BETSY JUDITH PEREZ ARANGO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Arauca	Departamento de Atlántico

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

El día 25 de julio del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley 015 Acto Legislativo
No. ... Con su correspondiente
Exposición de motivos, suscrito Por: Bancada
Cambio Radical

SECRETARIO GENERAL

C O N T E N I D O

Gaceta número 957 - viernes 28 de julio de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley ordinaria número 011 de 2023 Cámara de Representantes, por la cual se establece el Programa de Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley número 013 de 2023 Cámara, por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, y se dictan otras disposiciones. 22

Proyecto de ley número 015 de 2023 Cámara, por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones2 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023