

Clase de Ley que se tramita:

La Constitución de 1991 estableció diferentes clases de Leyes en nuestro estado de derecho, dependiendo del tema a tratar y del trámite específico que éstas requieran para su discusión, aprobación y expedición. Son estas las leyes:

- Ordinarias
- Estatutarias
- Orgánicas**
- Cuadro o Marco.

En relación con las Leyes Orgánicas la Carta Superior establece lo siguiente:

*“Artículo 151. El Congreso expedirá **leyes orgánicas** a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre **preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones** y del plan general de desarrollo, y **las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales**. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

El Programa de Alimentación Escolar – PAE tiene relación con normas legales de carácter presupuestal y con normas legales relativas a las competencias de las entidades territoriales, que en las disposiciones actualmente vigentes son las responsables de ejecutar el programa, de acuerdo con el recuento normativo que se hace en esta exposición de motivos.

La Corte Constitucional ha señalado sobre el tema, en sentencias como la C-494/15, lo siguiente:

“Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.”

Como el proyecto de ley que se presenta para consideración del Congreso de la República contiene normas relacionadas con temas presupuestales y de competencias legales de entidades territoriales que modifican leyes orgánicas vigentes, de acuerdo con el nuevo modelo de gestión que se está adoptando para el PAE, debe dársele a todo el proyecto de ley **trámite de ley orgánica**, atendiendo las disposiciones especiales para este tipo de Ley.

TEXTO PROPUESTO DE PROYECTO DE LEY

<<Por la cual se regula el Programa de Alimentación Escolar, se crea la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, se modifican disposiciones orgánicas referentes a la utilización de recursos destinados a la alimentación escolar, y se establecen otras disposiciones>>

El Congreso de Colombia:

DECRETA

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular el Programa de Alimentación Escolar (PAE), crear la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar (ANA) y dictar normas especiales en materia de contratación del servicio de alimentación escolar, fijar el esquema de ejecución, definir los mecanismos de seguimiento y control, y establecer el régimen de transición en la operación del programa.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones establecidas en esta ley son aplicables a todas las entidades del orden nacional, y territorial.

Artículo 3. Definiciones. Para los efectos correspondientes a la presente ley, los siguientes conceptos se definirán así:

1. **Acceso:** Se define como la posibilidad que tienen estudiantes matriculados en establecimientos educativos oficiales para recibir los alimentos que se suministren en el marco del Programa de Alimentación Escolar y que en razón a criterios de equidad se encuentran focalizados como beneficiarios del mismo.
2. **Alimento:** Se entenderá por éste, toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

3. **Bolsa común:** Esquema de ejecución unificada de recursos mediante se invierten de manera unificada y coordinada los recursos de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Lineamientos Técnico Administrativos, a fin de alcanzar los objetivos del programa.
4. **Calidad e inocuidad de los alimentos:** Se refiere al conjunto de características de los alimentos ofrecidos a los estudiantes, que garantizan que sean aptos para el consumo humano, y que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo biológico, físico o químico que afecte la salud.
5. **Corresponsabilidad:** Concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Implica que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los otros actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones.

De igual forma, la familia como contexto más cercano y espacio primario de socialización, es garante del adecuado ejercicio de los derechos de sus integrantes, especialmente si son niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con la concurrencia y solidaridad de la sociedad.

6. **Fuentes de financiamiento:** Son todos aquellos recursos públicos o privados destinados a financiar el PAE, cuya ejecución será coordinada en los términos establecidos en la presente ley, bajo el esquema de bolsa común.
7. **Programa de Alimentación Escolar (PAE):** Estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados en los establecimientos educativos oficiales priorizados, 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. Tratándose de estudiantes focalizados que se encuentren matriculados en establecimientos educativos oficiales priorizados de Jornada Única, podrá ofrecerse almuerzo.

Artículo 4. Principios. El Programa de Alimentación Escolar se regirá por los siguientes principios:

1. **Coordinación:** El Estado fortalecerá la articulación entre la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, las entidades territoriales, los establecimientos educativos, los operadores, la comunidad y los demás actores del PAE, en desarrollo de las acciones correspondientes al Programa.
2. **Equidad y protección especial a los grupos vulnerables:** Se debe promover la alimentación escolar en establecimientos oficiales, priorizando la atención a los grupos poblacionales que por sus condiciones de edad, bajos ingresos, factores étnicos, ubicación en zonas de riesgo, desplazamiento e inseguridad alimentaria, presentan los mayores niveles de vulnerabilidad.
3. **Participación Ciudadana:** El Estado a través de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar y las entidades territoriales garantizarán y promoverán la participación activa de la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

ciudadanía, a nivel individual u organizado, para procurar el mejoramiento continuo del Programa de Alimentación Escolar.

4. **Progresividad:** La Nación y las entidades territoriales adelantarán las acciones necesarias con el propósito de aumentar en el transcurso del tiempo la cobertura del Programa de Alimentación Escolar. Los recursos adicionales que se destinen para este programa contribuirán al incremento efectivo de los establecimientos educativos priorizados y consecuentemente al número de estudiantes beneficiarios focalizados.
5. **Transparencia:** La Nación, las entidades territoriales, los operadores y demás actores del programa velarán porque se observen los principios rectores de la función pública, las normas y principios que gobiernan el Programa de Alimentación Escolar, y adelantarán las gestiones necesarias para procurar que la prestación del servicio cumpla los propósitos del mismo.

TÍTULO II

AGENCIA NACIONAL PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

CAPÍTULO PRIMERO

Creación de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar

Artículo 5. Creación y Naturaleza Jurídica de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, ANA. Créase la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA, como una unidad administrativa especial, del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 6. Domicilio. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar tendrá como domicilio la ciudad de Bogotá, D. C., y ejercerá sus funciones a nivel nacional, para lo cual podrá contar con dependencias o unidades a nivel territorial, previa aprobación del Consejo Directivo de la entidad, con los requisitos y el trámite que éste defina.

Artículo 7. Objetivos. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA velará por la adecuada cobertura, focalización, planeación, coordinación y operación del Programa de Alimentación Escolar - PAE y definirá las políticas y los lineamientos sobre alimentación escolar en el país. En las condiciones establecidas en la presente ley, la Agencia podrá adelantar la contratación

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



INFORMACIÓN & SOLUCIONES
del servicio de Alimentación Escolar.

Artículo 8. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, las siguientes:

Generales:

1. Diseñar las líneas generales de la política social del Estado para la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar en los establecimientos educativos oficiales que se prioricen en el Programa de Alimentación Escolar.
2. Establecer los criterios técnicos para que las entidades territoriales certificadas en educación prioricen los establecimientos educativos oficiales y focalicen en estos los estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar -PAE.
3. Emitir los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio, el esquema de operación y de ejecución del Programa de Alimentación Escolar - PAE, que deberán ser aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores.
4. Coordinar en conjunto con las entidades territoriales certificadas en educación el acceso de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados al Programa de Alimentación Escolar –PAE.
5. Cofinanciar el Programa de Alimentación Escolar con recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación.
6. Coordinar con el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, y demás autoridades competentes, la vigilancia y control de los alimentos industrializados de consumo masivo que puedan ofrecerse a través del Programa de Alimentación Escolar.
7. Establecer los espacios de participación de la sociedad civil, que permitan apoyar los procesos de planeación, acompañamiento y control social al Programa de Alimentación Escolar -PAE.
8. Hacerle seguimiento, consolidar cifras y hacer la evaluación del Programa de Alimentación Escolar.
9. Celebrar convenios de cooperación técnica nacional e internacional que favorezcan el adecuado funcionamiento y la innovación en proyectos de alimentación escolar.
10. Las demás que le sean asignadas.

Operación Directa del Programa de Alimentación Escolar:

1. Adelantar la contratación del servicio de alimentación escolar y demás contratos necesarios para la operación del Programa de Alimentación Escolar en las entidades territoriales certificadas en educación que no ejecuten el programa.

2. Ejecutar el Programa de Alimentación Escolar – PAE.
3. Garantizar la adecuada supervisión e interventoría de los contratos que suscriba la Agencia para la prestación del servicio de alimentación escolar en las entidades territoriales certificadas en educación que opere directamente la ANA.

Operación Descentralizada:

1. Promover esquemas de bolsa común con los recursos, provenientes de las diferentes fuentes que deberán aportar las entidades territoriales para asegurar el adecuado financiamiento del Programa.
2. Coordinar y brindar asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas en educación en el alistamiento y operación del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
3. Adelantar las acciones de monitoreo y seguimiento al Programa de alimentación escolar que desarrollen las entidades territoriales certificadas en todas sus etapas y formular a éstas las advertencias a que hubiere lugar. Para efectos de lo anterior, podrá contratar los servicios de auditoría que considere necesarios.
4. Asumir de manera temporal la administración del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en los eventos de demostrada incapacidad administrativa de las entidades territoriales certificadas en educación que operen directamente el PAE, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, para lo cual podrá utilizar los recursos de que disponga la propia entidad territorial para esta finalidad.

Para todos los efectos se entenderá que existe incapacidad administrativa cuando quiera que se presenten los siguientes eventos: (i) contratación desarticulada del servicio de alimentación con dos o más operadores, (ii) inobservancia del deber de ejecutar el PAE mediante el esquema de bolsa común de recursos, (iii) graves incumplimientos de las condiciones higiénico sanitarias, (iv) grave omisión de las acciones necesarias para asegurar la contratación del servicio de alimentación a partir del inicio del año escolar, y (v) hallazgos de auditoría del Programa de Alimentación Escolar.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para calificar los eventos de riesgo que ameriten la asunción temporal del Programa de Alimentación Escolar.

Artículo 9. Patrimonio y Recursos. El patrimonio de la Agencia Nacional de Alimentación Escolar, ANA, estará conformado por:

1. Los recursos que reciba del Presupuesto General de la Nación.
2. Los bienes, derechos y recursos que la Nación y las entidades territoriales de cualquier orden, le

3. Recursos de cooperación internacional.
4. Los aportes, subvenciones o donaciones que reciba para el cumplimiento de sus fines.
5. Los recursos originados en la venta o arrendamiento de sus activos y servicios.
6. Los recursos originados en la venta o arrendamiento de los sistemas de información y programas diseñados por la entidad.
7. Los intereses, rendimientos y demás beneficios que reciba por el manejo de sus recursos propios.
8. Los recursos que reciba por cualquier compensación o contraprestación de origen contractual.
9. Los demás bienes o recursos que la Agencia Nacional de Alimentación Escolar adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 10. Órganos de Dirección. Son órganos de dirección de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, el Consejo Directivo y el Director.

Artículo 11. Consejo Directivo. El Consejo Directivo estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Ministro(a) de Educación o su delegado, quién lo presidirá.
2. El Director(a) del Departamento de la Prosperidad Social o su delegado.
3. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
4. El Director(a) de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, asistirá a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo con voz pero sin voto.

Artículo 12. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

1. Formular la política general de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, los planes y programas que deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos al Plan Nacional de Desarrollo.
2. Formular la política de mejoramiento continuo de la Entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo.
3. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución y de los estados financieros presentadas por la administración de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, ANA.
4. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura y de la planta de personal que considere pertinentes.

5. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual y las modificaciones al presupuesto de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, ANA.
6. Adoptar el reglamento de funcionamiento del Consejo Directivo.
7. Adoptar la decisión de asumir temporalmente las competencias de una entidad territorial certificada en educación para administrar el Programa de Alimentación Escolar en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y en el decreto que profiera el Gobierno Nacional.
8. Ejercer las demás que se le asignen conforme a la ley.

Artículo 13. Director. La administración de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, estará a cargo de un Director, que será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República,

Artículo 14. Funciones del Director. Son funciones del Director de la Agencia Nacional de para la Alimentación Escolar, las siguientes:

1. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de las funciones a cargo de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
2. Ejercer la representación legal de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
3. Adoptar las normas internas necesarias para el funcionamiento de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, - ANA.
4. Ejecutar las decisiones y acuerdos del Consejo Directivo y rendir los informes correspondientes.
5. Preparar y presentar para aprobación del Consejo Directivo el anteproyecto de presupuesto de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, y las modificaciones al presupuesto aprobado, con sujeción a las normas sobre la materia.
6. Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la ley.
7. Ejercer la facultad nominadora de los empleados de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, con excepción de las atribuidas a otra autoridad.
8. Distribuir los cargos de la planta de personal, de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.
9. Ejecutar y evaluar las estrategias de promoción y fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar - PAE.
10. Crear y organizar con carácter permanente o transitorio grupos internos de trabajo.
11. Administrar los sistemas de información de la alimentación escolar.

12. Celebrar contratos o convenios, ordenar el gasto y ejecutar los actos necesarios para el cumplimiento del objeto y de las funciones de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
13. Definir los criterios técnicos para que las entidades territoriales certificadas en educación adelanten la priorización de los establecimientos educativos y la focalización de los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
14. Presentar al Gobierno Nacional y al Ministro(a) de Educación Nacional, los informes que soliciten, y proporcionar a las demás autoridades u organismos públicos la información que deba ser suministrada de conformidad con la ley.
15. Convocar al Consejo Directivo y asistir a sus reuniones ordinarias y extraordinarias en calidad de secretario.
16. Implementar, mantener y mejorar el sistema integrado de gestión institucional de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar- ANA.
17. Distribuir entre las diferentes dependencias de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, las funciones y competencias que la ley le otorgue a la entidad cuando las mismas no estén asignadas expresamente a alguna de ellas.
18. Las demás que se le asignen.

CAPITULO SEGUNDO

Estructura de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar

Artículo 15. Estructura. Para el ejercicio de las funciones establecidas, la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, ANA, tendrá la siguiente estructura:

1. Dirección.
 - 1.1. Oficina Asesora Jurídica.
 - 1.2. Oficina de Control Interno.
 - 1.3. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas.
2. Subdirección Técnica y Operativa.
3. Subdirección de Seguimiento y Control.
4. Secretaría General.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo 16. Funciones de la Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:

1. Asesorar al Director y a las demás instancias directivas de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA, en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con las funciones, competencias y gestión de cada una de las dependencias.
2. Elaborar conceptos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
3. Proyectar para la firma del Director de la Agencia los actos administrativos que este le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
4. Representar judicial y extrajudicialmente a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que esta deba promover, mediante poder o delegación recibidos del Director de la Agencia y supervisar el trámite de los mismos.
5. Dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva y efectuar el cobro a través de este proceso de los créditos a favor de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar- ANA.
6. Mantener actualizado y sistematizado el registro de las normas y la jurisprudencia expedidas sobre las materias de competencia de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
7. Coordinar las actuaciones jurídicas relacionadas con las funciones de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
8. Coordinar y elaborar los diferentes informes exigidos por la ley que le sean requeridos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.
9. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del sistema integrado de gestión institucional de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
10. Las demás asignadas por la ley o los reglamentos.

Artículo 17. Funciones de la Oficina de Control Interno. Son funciones de la Oficina de Control Interno las siguientes:

1. Asesorar y apoyar al Director de la Agencia en el diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno, y verificar su operatividad.
2. Desarrollar instrumentos y adelantar estrategias orientadas a fomentar una cultura de autocontrol y de calidad que contribuya al mejoramiento continuo en la prestación de los servicios de competencia de la Agencia.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

3. Diseñar los planes, métodos, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación del Sistema de Control Interno de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar- ANA.
4. Aplicar el control de gestión e interpretar sus resultados con el objetivo de presentar recomendaciones al Director de la Agencia haciendo énfasis en los indicadores de gestión diseñados y reportados periódicamente por la dependencia competente.
5. Verificar el cumplimiento de las políticas, normas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la Agencia, recomendar los ajustes pertinentes y efectuar la evaluación y seguimiento a su implementación.
6. Asesorar a las dependencias en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos.
7. Asesorar, acompañar y apoyar a los servidores de la Agencia en el desarrollo y mejoramiento del Sistema de Control Interno y mantener informado al Director sobre la marcha del Sistema.
8. Presentar informes de actividades al Director y al Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
9. Preparar y consolidar el Informe de Rendición de Cuenta Fiscal que debe presentarse anualmente a la Contraloría General de la República al comienzo de cada vigencia.
10. Coordinar y consolidar las respuestas a los requerimientos presentados por los organismos de control respecto de la gestión de la Agencia.
11. Apoyar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.
12. Desarrollar programas de Auditoría de conformidad con la naturaleza objeto de evaluación, formulando las observaciones y recomendaciones pertinentes.
13. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.
14. Vigilar que la atención de solicitudes, peticiones, quejas y reclamos se preste pronta y adecuadamente y rendir los informes sobre el particular.
15. Verificar la aplicación y cumplimiento de las medidas que adopte el Gobierno Nacional sobre lucha contra la corrupción, racionalización de trámites y austeridad del gasto, entre otras materias, con el fin de contribuir al mejoramiento y eficiencia en la gestión.
16. Acompañar y asesorar a las diferentes dependencias de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar en la implementación y desarrollo del proceso de administración del riesgo, y realizar la evaluación y seguimiento del mismo.
17. Ejercer las demás funciones que se le asignen.

Artículo 18. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas las siguientes:

1. Asesorar al Director de la Agencia en la formulación de políticas, objetivos y metas del Programa de Alimentación Escolar –PAE.
2. Asesorar al Director de la Agencia en la definición de los criterios técnicos de focalización de establecimientos educativos en el Programa de Alimentación Escolar –PAE.
3. Coordinar y consolidar con las dependencias responsables la definición o ajustes de los proyectos de inversión, estratégicos y tácticos de acuerdo con los lineamientos de política sectorial y planeación estratégica.
4. Evaluar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión, estratégicos y tácticos para definir con las dependencias responsables los ajustes necesarios para garantizar el logro de las metas propuestas y garantizar su sostenibilidad.
5. Realizar seguimiento a la evolución del gasto en alimentación escolar.
6. Monitorear y analizar el reporte de información realizado por los establecimientos educativos, las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales Certificadas para garantizar su veracidad.
7. Coordinar las auditorías e interventorías a la prestación del servicio de alimentación escolar.
8. Hacer seguimiento y monitoreo a los indicadores y estadísticas de la prestación del servicio de alimentación escolar.
9. Preparar el anteproyecto de presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, y la proyección de ingresos y fondos especiales para presentarlo para aprobación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
10. Elaborar en coordinación con las dependencias de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA, el Plan Estratégico Institucional, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, el plan operativo anual y plurianual, para someterlos a aprobación del Consejo Directivo.
11. Hacer seguimiento permanente a la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de funcionamiento e inversión de la Agencia y tramitar las modificaciones adicionales que se requieran.
12. Verificar la ejecución de metas físicas y presupuestales establecidas en los planes, programas y proyectos de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA y proponer los ajustes que sean necesarios para su aprobación.
13. Validar los indicadores de gestión, producto y resultado y hacer el seguimiento a través de los



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

sistemas establecidos para el efecto.

14. Verificar el cumplimiento de la ejecución presupuestal y validar las modificaciones presupuestales de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA, ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.
15. Las demás que se le asignen

Artículo 19. Funciones de la Subdirección Técnica y Operativa. Son funciones de la Subdirección de Técnica y Operativa las siguientes:

1. Diseñar políticas, definir planes e impartir directrices para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar.
2. Proyectar para la firma del Director los Lineamientos Técnico - Administrativos del Programa de Alimentación Escolar.
3. Proyectar para la firma del Director los criterios técnicos para la priorización de los establecimientos educativos y la focalización de los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
4. Definir las minutas de la alimentación escolar.
5. Preparar los estudios previos a las contrataciones asociadas al Programa de Alimentación Escolar que adelante la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.
6. Evaluar las ofertas que se presenten en el marco de los procesos de contratación del PAE y expedir los actos administrativos correspondientes.
7. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del sistema integrado de gestión institucional de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
8. Las demás que se le asignen.

Artículo 20. Funciones de la Subdirección de Seguimiento y Control. Son funciones de la Subdirección de Seguimiento y Control las siguientes:

1. Diseñar políticas, definir planes e impartir directrices para el desarrollo de programas y proyectos de competencia de esta Subdirección.
2. Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento de las funciones, obligaciones, deberes, políticas, lineamientos e indicadores de todos los actores del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
3. Hacer seguimiento y control a las obligaciones de los operadores del Programa de Alimentación Escolar- PAE, directamente y/o por medio de las interventorías cuando se trate de operadores



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

contratados por la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, y directamente y/o por medio de auditorías cuando se trate de operación directa de las entidades territoriales certificadas en educación.

4. Recopilar y analizar información sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores del Programa de Alimentación Escolar contratados directamente por la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.
5. Adoptar medidas administrativas por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores contratados directamente por la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.
6. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del sistema integrado de gestión institucional de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA
7. Las demás que se le asignen.

Artículo 21. Funciones de la Secretaría General. Son funciones de la Secretaría General las siguientes:

1. Dirigir la ejecución de las políticas, planes, programas, procesos, actividades y demás acciones relacionadas con los asuntos administrativos, financieros, presupuestales, contables, de contratación pública y de servicios administrativos. .
2. Asesorar al Director de la Agencia en la formulación de políticas, normas, planes, programas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, los servicios generales, físicos y financieros de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar - ANA.
3. Dirigir la administración del talento humano de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA, de conformidad con las normas legales vigentes.
4. Coordinar la realización de estudios sobre planta de personal, estructura interna y actualización de los manuales de funciones y de competencias laborales.
5. Administrar la infraestructura física de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA, garantizando su adecuado funcionamiento.
6. Dirigir y coordinar la elaboración y ejecución del programa anual de compras y de contratación.
7. Programar y adelantar los procesos de contratación para el funcionamiento de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA
8. Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación e inscripción de proyectos ante los organismos de asistencia técnica y cooperación nacional e internacional en asuntos de competencia de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA.
9. Apoyar a las dependencias de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA en la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

elaboración de los proyectos de inversión y viabilizarlos, independientemente de la fuente de financiación.

10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del sistema integrado de gestión institucional de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ANA.

11. Las demás que se le asignen.

Artículo 22. Régimen de Personal. Los empleados públicos de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, en materia de administración de personal y de carrera administrativa se regirán por lo señalado en el régimen previsto en la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 2400 de 1968 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. En materia salarial y prestacional los servidores de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar– ANA se regirán por lo dispuesto por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades consagradas en la Ley 4ª de 1992.

Artículo 23. Planta de Personal. De conformidad con la estructura prevista por la presente Ley el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades señaladas en el artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, procederá a adoptar la planta de personal necesaria para el debido y correcto funcionamiento de la Agenda Nacional para la Alimentación Escolar.

CAPITULO TERCERO

Contratación por parte de Agencia Nacional para la Alimentación Escolar

Artículo 24. Contratación. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA estará sujeta al Estatuto General de la Contratación Pública y a las normas especiales que en materia de contratación establece la presente Ley.

Artículo 25. Selección abreviada para el Programa de Alimentación Escolar. Adiciónese al numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 el siguiente ordinal:

j) La contratación que tenga por objeto la prestación del servicio de alimentación escolar que adelante la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, cuyo valor exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía podrá efectuarse de conformidad con las siguientes reglas:

- i. Realizados los estudios y documentos previos, se publicará una invitación, por un término no inferior a tres (3) días hábiles, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas, requisitos de participación, habilitantes y aspectos que serán objeto de calificación.
- ii. El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles.
- iii. De la evaluación se correrá traslado por un término mínimo de tres (3) días hábiles.

- iv. La entidad seleccionará, mediante acto administrativo motivado, la propuesta que obtenga el mejor puntaje, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.

De no ser posible la selección del contratista mediante este procedimiento, la Agencia podrá suscribir el contrato mediante la modalidad directa.

Parágrafo. Cuando quiera que exista un acuerdo marco suscrito con la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente, la contratación deberá ceñirse a los parámetros del respectivo acuerdo.

TÍTULO III

OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

CAPÍTULO PRIMERO

Ejecución del Programa de Alimentación Escolar

Artículo 26. Administración del Programa de Alimentación Escolar. El Programa de Alimentación Escolar será ejecutado por las entidades territoriales certificadas en educación. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar ejecutará el programa en los términos que se establecen en la presente Ley.

Artículo 27. Autonomía de las entidades territoriales certificadas en educación. Las entidades territoriales certificadas en educación podrán optar por una de las siguientes dos (2) modalidades de operación del Programa de Alimentación Escolar en sus respectivas jurisdicciones:

1. Descentralizada: En esta modalidad, la entidad territorial asume la competencia para la operación del Programa de Alimentación Escolar dentro de su jurisdicción, quedando sujeta al cumplimiento de esta ley, al decreto que la reglamente y a los Lineamientos Técnico – Administrativos que profiera la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.
2. Centralizada: En esta modalidad la respectiva entidad territorial certificada en educación traslada a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar.

Parágrafo. Los municipios que se encuentren en Categoría Especial operarán el programa de alimentación escolar exclusivamente mediante la modalidad descentralizada.

Artículo 27. Operación del PAE por parte de las entidades territoriales certificadas en educación. Cuando una entidad territorial certificada en educación determine operar directamente el Programa de Alimentación Escolar, la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar le transferirá



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

anualmente los recursos del Presupuesto General de la Nación que le correspondan de acuerdo con los criterios de distribución que establezca la ANA mediante Resolución.

Los recursos que sean transferidos por la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar para la operación del PAE, deberán ser ejecutados por las entidades territoriales certificadas en educación en forma concurrente con las demás fuentes de financiación para la alimentación escolar que establezca la normativa vigente.

Las entidades territoriales certificadas en educación podrán adelantar directamente la contratación del servicio de alimentación escolar.

Los departamentos, además de implementar las alternativas anteriores, también podrán solicitar a la ANA el giro directo de los recursos del Presupuesto General de la Nación a los municipios no certificados de su jurisdicción con el propósito de que los mismos adelanten la contratación del servicio.

Artículo 28. Operación centralizada del Programa de Alimentación Escolar. Si dentro de los primero seis (6) meses del primer año de gobierno, las entidades territoriales certificadas en educación, manifiestan, a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, mediante los mecanismos que al efectos se establezcan por reglamento, su intención de centralizar el Programa de Alimentación Escolar durante los cuatro (4) años escolares inmediatamente siguientes, la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar asumirá la operación en los siguientes términos:

1. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar constituirá un encargo fiduciario, al cual la Nación le transferirá:
 - a. Los recursos de que trata el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, conforme se adiciona por el artículo 31 de la presente Ley, y
 - b. Los recursos que en virtud de lo dispuesto en el Parágrafo 2º del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, se destinen al Programa de Alimentación Escolar, conforme se modifica por el artículo 32 de la presente Ley.
 - c. Los recursos que en virtud de lo dispuesto en los artículo 15 y 16 de la Ley 715 de 2001, se destinen al Programa de Alimentación Escolar.
 - d. Los recursos del Sistema General de Regalías que sean aprobados por los diferentes Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- para la alimentación escolar de la entidad territorial certificada en educación o, en caso de los departamentos de cualquiera de sus municipios no certificados en educación, serán girados directamente por la Nación al encargo fiduciario.
2. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar apropiará los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación que de acuerdo con los criterios de distribución le correspondan a la respectiva entidad territorial certificada en educación.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

3. Con cargo a los recursos referidos en los numerales anteriores, la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar adelantará la contratación del servicio de Alimentación Escolar y demás contratos para la operación del Programa de Alimentación Escolar de la entidad territorial certificada en educación.

Parágrafo 1. En cualquier momento de la operación del Programa de Alimentación Escolar, la entidad territorial certificada en educación podrá solicitar a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, un aumento de cobertura en su jurisdicción, para lo cual deberá aportar al encargo fiduciario los recursos necesarios en concordancia con lo dispuesto en el decreto que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2. La entidad territorial certificada en educación que ceda la operación del PAE a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, no podrá destinar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para una operación diferente a la que ejecute la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.

Artículo 29. Cambio en la modalidad de operación. Bajo ninguna circunstancia las entidades territoriales certificadas en educación que hubieren manifestado su voluntad de centralizar la operación del Programa de Alimentación Escolar, podrán reversar esta decisión.

Por su parte, las entidades territoriales certificadas en educación que hubieren manifestado su voluntad de asumir directamente el Programa de Alimentación Escolar podrán expresar su decisión de no continuar la operación directa por una única oportunidad, con una antelación no menor a diez (10) meses de que inicie el siguiente año escolar. En este caso, la asunción de la operación por parte de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar hasta que finalice el período de cuatro (4) años de que trata el anterior artículo.

Artículo 30. Veedurías. En concordancia con lo dispuesto en la Ley 850 de 2003, las organizaciones de padres de familia constituirán veedurías ciudadanas, para vigilar específicamente el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar, para lo cual podrán ejercer todas las funciones prescritas en la referida normativa.

CAPÍTULO SEGUNDO

Cambio de competencias frente a recursos destinados a la alimentación escolar

Artículo 31. Adición del artículo 145 de la Ley 1530 de 2012. Adiciónese al artículo 145 de la Ley 1530 de 2012 el siguiente Parágrafo:

A partir del año 2017, los recursos que en virtud de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, se destinen a cofinanciar el Programa de Alimentación Escolar en los departamentos, distritos y municipios de que trata el inciso 2º del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia se girarán a las correspondientes entidades territoriales certificadas en educación.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Cuando quiera que una entidad territorial certificada en educación determine operar de manera centralizada el Programa de Alimentación Escolar, los recursos se girarán sin situación de fondos a la entidad territorial respectiva y serán administrados por medio del encargo fiduciario de que trata el numeral 1 del artículo 28 de la presente Ley.

Artículo 32. Modificación del parágrafo 2º del artículo 2 de la Ley 715 de 2001. El Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

<<**Parágrafo 2º.** Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a las entidades territoriales certificadas en educación para programas de alimentación escolar; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración.>>

TÍTULO IV

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Artículo 33. Período previo a la entrada en operación de la ANA. Las entidades territoriales certificadas en educación seguirán ejecutando los recursos que le sean transferidos por el Ministerio de Educación Nacional para la operación del PAE, en forma concurrente con las demás fuentes de financiación para la alimentación escolar que establece la normativa vigente, hasta que entre en operación la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA.

De manera excepcional, y de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida el gobierno nacional, el Ministerio de Educación Nacional podrá ejecutar directamente los recursos del PAE que le sean apropiados en su presupuesto de inversión y los correspondientes de que dispongan las entidades territoriales certificadas y no certificadas en educación, para lo cual podrá hacer uso de la modalidad de contratación prevista en el artículo 25 de la presente Ley.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo 34. *Entrada en operación de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.* A partir de la entrada en operación de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA, las entidades territoriales certificadas en educación contarán con un término improrrogable de un (1) mes para comunicar a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar su decisión de asumir o no la operación directa del Programa de Alimentación Escolar durante los años escolares inmediatamente siguientes que le resten al período de gobierno y un año adicional del siguiente gobierno.

Cuando las entidades territoriales certificadas en educación no soliciten a la ANA la asunción de la operación dentro del término antes mencionado, deberán operarlo de manera descentralizada.

Artículo 35. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación con excepción de los artículos 31 y 32 que rigen a partir del 1 de enero de 2017.

La presente Ley adiciona el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, modifica el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001, y deroga todas las disposiciones que el sean contrarias, en particular el numeral 76.17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, el Parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, y el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY No. DE 2016**

<<Por la cual se regula el Programa de Alimentación Escolar, se crea la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, se modifican disposiciones orgánicas referentes a la utilización de recursos destinados a la alimentación escolar, y se establecen otras disposiciones>>

Introducción

El presente proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como propósito cardinal fortalecer la operación del Programa de Alimentación Escolar favoreciendo el mejor aprovechamiento de los recursos que **financian** este programa, así como la ampliación progresiva de su cobertura, **en condiciones adecuadas de calidad, salubridad y focalización.**

A partir de la experiencia reciente y del diálogo con las entidades territoriales, el proyecto de ley que se presenta incorpora un esquema de contratación mixto que se cimienta en el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales.

En efecto, a diferencia de los modelos anteriores el que se propone le asigna a las entidades territoriales certificadas la facultad para decidir si implementan un esquema de operación descentralizado, o si por el contrario le asignan esta competencia a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA, entidad que se crea para operar el PAE en subsidio de las entidades territoriales, así como para definir los lineamientos, brindar asistencia técnica y hacer seguimiento permanente a la operación del programa.

Adicionalmente, el proyecto busca favorecer la transparencia en la contratación de la operación mediante la inclusión de un nuevo mecanismo expedito y pertinente al objeto de la contratación del servicio de alimentación escolar.

Así mismo, el proyecto ofrece la posibilidad a la ANA de asumir la operación temporal del PAE en aquellas entidades territoriales que demuestren incapacidad administrativa para operar el programa en sus jurisdicciones, lo que constituye un mecanismo de intervención efectiva para asegurar la adecuada prestación del servicio.

Por último, el proyecto de ley incorpora un régimen de transición que permite el adecuado tránsito del actual modelo descentralizado al esquema mixto mientras entra en funcionamiento la ANA.

1. Derecho a la educación

1.1. Aspectos fundamentales



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

La educación en el Estado Social de Derecho se erige como pilar fundamental de la organización jurídica – política en la medida en que sirve como instrumento para la garantía de los derechos de los asociados. Por lo anterior, no sólo debe garantizarse el acceso a una educación en condiciones de igualdad, sino, paralelamente, el acceso a una educación de calidad, que le permita a los individuos insertarse en el contexto como sujetos autónomos, con capacidad de optar en ejercicio de la libertad de la cual son titulares y de participar activamente en los procesos que impulsen y adelanten la sociedad y el Estado con miras a fortalecerse y evolucionar.

La educación, como lo ha señalado la Corte Constitucional, en el Estado social de derecho deja de ser un privilegio y se consagra como un derecho fundamental de los individuos, en cuanto se predica como una necesidad inherente a la condición de dignidad que los distingue, de ahí que el mismo Constituyente la haya definido como un servicio público. Los servicios públicos, ha dicho ese alto tribunal, son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales¹.

Así, se ha reiterado en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales que la educación es un derecho y un servicio que debe estar reconocido y desarrollado bajo los parámetros de calidad y continuidad. La calidad implica que la educación sea impartida en las mejores condiciones, garantizando unos parámetros mínimos que permitan otorgar las herramientas necesarias para el desarrollo formativo de la comunidad. Por su parte, la continuidad alude a que la educación no sea interrumpida por factores ajenos al normal desarrollo de ciclo educativo o de formación académica, evitando circunstancias que puedan llegar a entorpecer la normal ejecución de la prestación del servicio.

Frente a estos planteamientos, la Corte Constitucional en Sentencia T-743 de 2013 estableció:

<<El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones

y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 2.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política>>² (Subrayas no originales).

Ahora bien, el derecho y servicio público a la educación comprende en general cuatro (4) características principales. Así, la Corte Constitucional ha destacado estas dimensiones de la siguiente manera:

<<La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la

facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse.

(...)

Además de su condición de derecho fundamental de la persona, la educación es también un servicio público que tiene una función social. Así lo reconoce expresamente la Constitución (Art. 67, inciso 1o.). Ello implica no sólo que satisface una necesidad de carácter general y que por lo tanto debe estar al alcance de quienes lo requieran sino que el Estado debe garantizar el acceso al mismo y velar porque su prestación se cumplan los fines señalados por el ordenamiento jurídico vigente>>(Subrayas no originales)³.

Hechas las anteriores anotaciones, queda claro que dentro del núcleo esencial del derecho a la educación se encuentra posibilidad de acceder al sistema educativo, también referida por la Corte Constitucional como <<accesibilidad>>. Esta característica, de acuerdo con sendos pronunciamientos del alto tribunal constitucional consta de tres dimensiones que bien vale la pena resaltar, a saber: (i) la no discriminación, (ii) la accesibilidad material, y (iii) la accesibilidad económica.⁴

Frente a la segunda dimensión la propia Corte ha sido enfática en señalar que son múltiples las medidas que se pueden implementar a fin de procurar el acceso efectivo al servicio educativo. Dentro de estas medidas, cobran especial relevancia las estrategias de alimentación y transporte escolar,

² Corte Constitucional. Sentencia del 23 de octubre de 2013. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-779 de 21 de octubre de 2011. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia T-776 del 13 de octubre de 2011 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-273 de 6 de mayo de 2014 M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

como comoquiera que contribuyen al goce efectivo del derecho a la educación y sobre las cuales la propia Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades.

1.2. El Programa de Alimentación Escolar: Estrategia de permanencia

En lo que respecta al Programa de Alimentación Escolar (PAE), como estrategia encaminada a procurar la accesibilidad material y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente.

<<En cuanto a la alimentación escolar en particular, es importante resaltar que esta garantía no sólo asegura el derecho de los estudiantes a tener una alimentación adecuada y a crecer en condiciones dignas, sino que contribuye a eliminar una de las barreras de acceso a la educación que con frecuencia se traduce en niveles preocupantes de deserción escolar. Al respecto, la Encuesta de Deserción Nacional llevada a cabo por el Ministerio de Educación Nacional en el 2010 indicó que “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”. >>⁵

Por lo anterior, y en concordancia con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia y la Convención sobre los Derechos del Niño –incorporada al ordenamiento mediante la Ley 12 de 1991-, ha señalado el alto tribunal que corresponde al Estado adelantar las acciones necesarias dentro del marco de sus posibilidades fiscales para garantizar su continuo funcionamiento.

Ahora bien, en atención a las cuantiosas inversiones que demanda su funcionamiento, la Corte Constitucional ha señalado que deben implementarse acciones coordinadas entre las Nación y las entidades territoriales a fin de garantizar la continuidad y el incremento progresivo de los estudiantes que acceden al servicio de alimentación escolar. Lo anterior en razón a que la financiación y operación del PAE es <<compleja>> a juicio del alto tribunal⁶. Y no es para menos en la actualidad son múltiples las fuentes que concurren a la financiación del Programa de Alimentación Escolar.

Por una parte están los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación que transfiere el Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales certificadas en educación en virtud de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1769 de 2015. Por otra parte están los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones con destinación específica a alimentación escolar, que se giran a los departamentos, distritos y municipios en concordancia con lo establecido en el párrafo 2º del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, así como los recursos de la partida específica de educación del Sistema General de Participaciones, que de acuerdo con lo señalado en los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001 puede ser utilizados para cofinanciar el PAE.

⁵ Ibídem

⁶ <<En suma, la Sala encuentra que la regulación y los procedimientos establecidos para la financiación y operación de los programas de alimentación escolar son complejos, han venido cambiando desde el dos mil siete (2007), e implican un grado significativo de planeación y coordinación interinstitucional.>>Corte Constitucional. Sentencia T-273 de 6 de mayo de 2014 M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Adicionalmente, se encuentran los recursos del Sistema General de Regalías que en atención a lo dispuesto en la Ley 1530 de 2012, y los recursos de cofinanciación que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 145 de la citada Ley, debe transferir la Nación a la entidades territoriales que con recursos de regalías directas financien esta estrategia de accesibilidad y permanencia.

Finalmente se encuentran los recursos propios de naturaleza endógena de las entidades territoriales que son utilizados por algunas entidades para financiar el Programa de Alimentación Escolar.

Frente a lo anterior, es conveniente anotar que resultan de la mayor importancia los esfuerzos normativos y administrativos para corregir las distorsiones que surgen como consecuencia de la dispersión de fuentes y la multiplicidad de actores involucrados, a fin de procurar no sólo la adecuada prestación del servicio, sino más importante aún, la eficiencia y coordinación en el aprovechamiento de los recursos.

En efecto, tratándose de un programa que por su naturaleza está llamado a incrementar progresivamente su cobertura para asegurar el acceso material al servicio público educativo, es indispensable trazar un marco normativo que propicie la adecuada articulación de los actores y el uso eficiente de los recursos. Con fundamento en esa aspiración se presenta a consideración del H. Congreso de la República el presente proyecto de ley.

2. Diagnóstico del Programa de Alimentación Escolar

2.1. Antecedentes

2.1.1.1. Modelos de operación en América Latina

BOLIVIA

Denominación del programa : Alimentación Complementaria Escolar (ACE)

Entidad responsable: Ministerio de Educación.

Los Ministerios que conforman el Grupo de Trabajo de ACE son los siguientes: Desarrollo Rural y Tierras; Salud y Deportes; desarrollo Productivo y Economía Plural; Justicia; Medio Ambiente y Agua; Gobiernos Municipales y Departamentales; y Organizaciones Sociales.

Objetivo: Apoyar el acceso, permanencia y la seguridad alimentaria de los niños pobres; apoyar la nutrición y salud de los niños.

Medio para fomentar la producción, el procesamiento y el consumo local de alimentos nutritivos a través de las compras locales.

Población objetivo: Niños y niñas matriculados en las escuelas públicas iniciales, primarias y secundarias



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Focalización: Los municipios definen qué niveles cubrirán en sus respectivas administraciones

Tipo de complemento: Almuerzo/ y/o desayuno/ y/o merienda. Los Municipios definen la canasta de alimentos y las modalidades, sujeto a la disponibilidad de recursos.

En los entornos urbanos, e proveen desayunos listos-para-consumir (p.ej., pan, leche, yogur, frutas, etc.).

En las áreas rurales, los padres de familia cocinan las comidas en las escuelas. Los padres y/o la escuela proporcionan alimentos frescos, incluyendo vegetales, para complementar las raciones.

BRASIL

Denominación del programa : El Programa de Alimentación Escolar Nacional (PNAE)

Entidad responsable: Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), adscrito al Ministerios de Educación Nacional

Objetivo: Contribuir para el crecimiento y el desarrollo biosicosocial, el aprendizaje, el desempeño escolar y la formación de hábitos alimentarios saludables de los alumnos. El programa entrega meriendas escolares a los alumnos de toda la educación básica matriculados en escuelas públicas, filantrópicas y en entidades comunitarias por medio de transferencias de recursos financieros por parte del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) a las entidades ejecutoras: estados, Distrito Federal y municipios.

Población objetivo: El 2015 se benefician 42,6 millones de estudiantes de toda la educación básica (educación infantil, educación primaria, educación media y educación de jóvenes y adultos) matriculados en escuelas públicas, filantrópicas y en entidades comunitarias. Para el 2015 cuenta con un presupuesto de BRL 3,8 billones (USD 980,124,000).

Focalización: No hay proceso de focalización. Atienden a todos los estudiantes:

- Alimentación Escolar como Política de Estado
- Institucionalización de la Alimentación Escolar como Ley (11.947)
- Alimentación Escolar como derecho fundamental de los alumnos de la educación básica pública
- Es deber del Estado

Tipo de complemento: Meriendas, desayuno y almuerzo.

CHILE

Denominación del programa : Programa de Alimentación Escolar

Entidad responsable: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) adscrita al Ministerio de Educación



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Objetivo: Su finalidad es entregar diariamente servicios de alimentación a los alumnos y alumnas en condición de vulnerabilidad de Establecimientos Educativos Municipales y Particulares Subvencionados del país durante el año lectivo, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar. Cubre tanto actividades curriculares como extra curriculares, durante el año lectivo y en vacaciones de invierno y verano.

Población objetivo: Alumnos en condición de vulnerabilidad que asisten a establecimientos educativos municipales y particulares subvencionados del país, en los niveles de educación pre-básica (Educación Parvularia (Pre-Kinder y Kinder), básica y media, seleccionados por JUNAEB.

Focalización: Focalización de escuelas: Al inicio del año escolar, la JUNAEB envían a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados del país las encuestas del nivel de educación parvularia, primero básico y primero medio para ser respondidas por los establecimientos interesados en acceder al Programa de Alimentación Escolar. Excepcionalmente, estas pueden ser llenadas en el transcurso del año, en el caso de los establecimientos nuevos, o de aquellos que no contestaron la encuesta al inicio del año escolar. Estas encuestas son la información base para el cálculo de la vulnerabilidad de cada estudiante y del establecimiento. Con el Indicador de vulnerabilidad del establecimiento y el dato de su matrícula, JUNAEB determina la cantidad y tipo de raciones que recibirá el colegio. Acceden todos los establecimientos que al inicio del año escolar tienen calculado su IVE (Índice de Vulnerabilidad. El IVE es informado a cada establecimiento a través de las direcciones regionales de JUNAEB, así como también la asignación de raciones a la cual éste les permite acceder.

Focalización de estudiantes: Aplican las encuestas de vulnerabilidad para estudiantes de educación parvularia, 1° básico y 1° medio, además de embarazadas, padre y madres, para caracterizar la población estudiantil del país y definir los programas que se requieren para su mantención y éxito en el sistema educacional. Todos los establecimientos educativos municipales y subvencionados del país deben completar estas encuestas.

El SINAIE es una metodología de Medición de la Condición de vulnerabilidad, que se construye con insumos de diferentes fuentes de información de cada estudiante y que llegan a JUNAEB mediante Convenios interinstitucionales. El puntaje de FPS se utiliza de forma indirecta para definir el corte entre pobreza extrema y pobreza no extrema de los estudiantes. Para los que no tienen este puntaje, JUNAEB evalúa su condición de vulnerabilidad utilizando diversas variables, asociadas a condición de pobreza y a vulnerabilidad. El SINAIE identifica según prioridades de atención las desigualdades en que se encuentra la población escolar, con el fin de permitir la posterior entrega de los apoyos que requieran para terminar con éxito sus 12 años de escolaridad. Para dicho efecto, este sistema posibilita la clasificación excluyente de los estudiantes en distintas prioridades de atención, facilitando de este modo, que a largo plazo los/as estudiantes que se encuentran en 1ª prioridad, salgan de su condición de vulnerabilidad

Tipo de complemento: En cada establecimiento escolar que lo requiera y que presente condiciones de vulnerabilidad, durante todo el año lectivo, entregan desayuno, almuerzo y/u onces

ECUADOR

Denominación del programa : Programa de Alimentación Escolar

Entidad responsable: Ministerio de Educación Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 129 del 22 de octubre de 2013, se crea el Instituto de Provisión de Alimentos, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el que se encarga de la adquisición de los productos de alimentación escolar, su almacenamiento y distribución. Y el Ministerio de Educación es responsable de establecer las necesidades y características de la demanda de la alimentación escolar.

Objetivo: El propósito del Programa es brindar de manera gratuita servicios de alimentación escolar, en respuesta a una política de Estado que contribuye a la reducción de la brecha en el acceso a la universalización de la educación y al mejoramiento de su calidad y eficiencia y que a la vez, mejore el estado nutricional de los estudiantes de instituciones públicas, fiscomisionales y municipales de Educación Inicial y Educación General Básica del país.

El Programa además incorpora una estrategia de inclusión económica y social, que tiene como objetivo dinamizar la economía nacional a partir de la integración de pequeños productores de granola en hojuelas.

Población objetivo: Niñas y niños de 3 a 4 años de edad de Educación Inicial; y niñas, niños y adolescentes entre 5 y 14 años de edad de Educación General Básica (EGB) de instituciones educativas públicas, fiscomisionales y municipales de las zonas rurales y urbanas.

Focalización: Criterios operativos de elegibilidad: • Escuelas rurales •

Escuelas unidocentes

Preferencia escuelas de la jurisdicción bilingüe • Escuelas que no reciben ayuda alimentaria de otros programas •

Escuelas con baja población escolar

Tipo de complemento: El desayuno para Educación Inicial está compuesto de una colada fortificada de sabores y galleta rellena y el refrigerio consiste en 200 ml en envase tetra brik de leche de sabores y entera.

El desayuno para estudiantes de Educación General Básica comprende cinco productos: colada fortificada de sabores, galleta tradicional, galleta rellena, barra de cereal y granola en hojuelas, el refrigerio consiste en 200 ml en envase tetra brik de leche de sabores y entera.

El desayuno escolar, que en muchos brinda a los estudiantes el 90% de las necesidades energéticas y cubre al 85% el requerimiento de proteína.

El almuerzo escolar es entregado listo para el consumo en las Instituciones Educativas, su elaboración se efectúa en base a los requerimientos nutricionales de los escolares de acuerdo al grupo de edad, y su preparación es realizada con productos frescos de la zona, propiciando la compra local y directa a pequeños productores

2.1.1.2. Modelo de operación de 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 No. 319 del 15 de febrero de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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.

Para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar por el ICBF el Decreto 2388 de 1979 consagra una figura especial en el artículo 127, el cual señala que << por la naturaleza especial del Servicio de Bienestar Familiar, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal, cuando el instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año>>.

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) en el párrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, inicia el traslado de la ejecución del Programa para lo cual se conformó una mesa técnica que lideró la transición y condujo finalmente al inicio de la ejecución del Programa por parte del Ministerio de Educación Nacional el 9 de Septiembre de 2013.

Esa facultad para celebrar contratos de aporte que poseía el ICBF le fue conferida al Ministerio de Educación Nacional por la Ley 1450 de 2011 en el párrafo 4º de su artículo 136 <<con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar - PAE, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa (...) para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa>>.

En el marco del nuevo modelo de operación del programa establecido a partir de la vigencia 2016, se define mediante el Decreto 1852 de 2015 que el Ministerio de Educación Nacional transfiere los recursos de cofinanciación para la operación del PAE a las Entidades Territoriales Certificadas. De acuerdo a lo establecido por el mencionado Decreto, la Entidad Territorial debe efectuar el análisis para determinar, según los recursos disponibles y el valor unitario de la ración, la cobertura en número de cupos que alcanzará el programa en su jurisdicción, teniendo en cuenta que es quien conoce las necesidades más apremiantes y quien debe conformar la denominada Bolsa Común, mandato legal que busca lograr una adecuada prestación del servicio y cobertura del programa 2015 MEN expide Decreto 1852 para reglamentar la operación descentralizada total a partir del 2016.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Dentro de ese esquema, descrito en el Decreto 1852 de 2015, las entidades territoriales deben apropiarse y reservar los recursos necesarios y suficientes para la cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción y ejecutar, directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional, para lo cual deberá adelantarse los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE.

2.2. Dispersión normativa

En relación con la gestión y operación del Programa de Alimentación Escolar por sus diferentes actores, existe un conjunto de normas que rigen la operación y aplicación del programa así:

Ley 715 de 2001, Artículo 76.17. Expresamente previó que corresponde a los distritos y municipios garantizar, directa o indirectamente, el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, y que en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin, de conformidad con establecido en el parágrafo 2 del artículo 2 de la misma ley; igualmente dispuso que la ejecución de los recursos para restaurantes escolares se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas y que estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

Parágrafo 4º del artículo 136 de la ley 1450 de 2011. Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa.

Ley 1530 de 2012 Artículo 145. Coberturas en educación y salud de las entidades territoriales productoras. Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%)



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Ley 1551 de 2012 artículo 6°. Dispone en su numeral 20 que es función de cada municipio ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del departamento y la Nación, los cuales podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.

Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015 artículo 104. <<El Ministerio de Educación Nacional apoyará el Programa de Alimentación Escolar PAE de que trata el artículo 76.17 de la Ley 715 de 2001 con los recursos que le sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación. De manera excepcional, y de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida, el Ministerio de Educación Nacional podrá ejecutar directamente los recursos del PAE que le sean apropiados en su presupuesto de inversión.

Los recursos que sean transferidos por el Ministerio de Educación Nacional para la operación del PAE, deberán ser ejecutados por las Entidades Territoriales Certificadas en forma concurrente con las demás fuentes de financiación para la alimentación escolar que establezca la normatividad vigente. Para la distribución de los recursos de que trata este artículo, se deberán establecer criterios de priorización de las entidades destinatarias, basados en los principios de eficiencia y equidad.

Parágrafo. Los Departamentos podrán celebrar convenios de asociación para la administración y ejecución del PAE con sus Municipios no certificados en educación, garantizándose siempre el uso concurrente de todos los recursos de financiación para la alimentación escolar que establezca la normatividad vigente.>>

Ley 1176 de 2007. Establece los presupuestos básicos para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar fijando su destinación los criterios para su distribución y algunas responsabilidades de las entidades territoriales sobre focalización programación y ejecución del PAE, y la competencia del Gobierno para reglamentar la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Como se puede observar, uno de los problemas actuales que atraviesa la operación del programa es la dispersión normativa y la falta de un criterio unificador que permita ejecutar el programa de manera más eficiente y articulada.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional ha hecho grandes esfuerzos en materia unificadora, emitiendo reglamentaciones para la operación del programa de alimentación escolar así:

Decreto 1852 de 2015. Modelo de operación del Programa de Alimentación Escolar. Estableció funciones a cargo de las entidades territoriales según las cuales, frente a la ejecución del programa estas deben, entre otras responsabilidades: apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar, y ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional, para lo cual deberá adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Resolución 16432 de 2015. A través de la cual el Ministerio de Educación Nacional expide los lineamientos técnico-administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar, los cuales resultan de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, operadores y todos los actores del programa.

Por tanto las responsabilidades en relación con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en condiciones de eficiencia y calidad se encuentran en cabeza de todos los actores del sistema. El marco normativo expuesto atribuye funciones de cofinanciación a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios; de articulación, ejecución y orientación por medio de la expedición de lineamientos técnico - administrativos a cargo del Ministerio de Educación, que de acuerdo con el artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, orienta y articula el Programa de Alimentación Escolar – PAE de manera concurrente con las entidades territoriales.

2.3. Contrataciones paralelas

Por operación paralela se conoce el fenómeno que se presenta cuando la entidad territorial certificada o no certificada contrata, por su parte, un programa de alimentación escolar financiado con recursos propios o diferentes a los recursos cofinanciados por el Ministerio de Educación Nacional, lo cual ocasiona que, incluso, se presenten situaciones en las cuales en una misma institución educativa confluyan varios operadores al mismo tiempo.

Dentro de las mayores dificultades identificadas en una operación paralela, es el no poder establecer claramente el cumplimiento de las obligaciones contractuales de cada uno de los contratistas que interactúan en la misma institución educativa, así mismo, el hecho de que las instituciones cuentan con espacio, equipos y utensilios para almacenar y preparar las raciones a lo sumo de un solo operador, lo cual interfiere en la prestación del servicio a los niños, niñas y adolescentes con calidad.

Dentro de los casos más evidentes de operación paralela en la vigencia 2015 se encontraron los departamentos de Córdoba y la Guajira que a continuación se describen.

Córdoba

Fuente de Recursos	Valor
Aporte Nación MEN	\$24.089.781.320
Gobernación Regalías	\$23.884.401.084
Municipios	\$8.792.341.952
Total Inversión	\$56.766.524.356



Siendo la ETC Córdoba descentralizada en la operación 2015, la Gobernación realiza dos contratos paralelos para prestar el servicio de alimentación escolar. Con los recursos del MEN adelanta una licitación donde contrata las raciones al mismo valor del aporte de la nación, de otra parte celebra un



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

contrato para suministro de desayunos por un valor ración superior a la ración cofinanciada para complemento del Ministerio.

Por su cuenta los municipios de Córdoba también adelantan sus propias contrataciones para atender a los estudiantes con alimentación escolar, lo cual indica que en una institución educativa se presentan 2 o hasta 3 operadores realizando la ejecución de los contratos utilizando la misma cocina, menaje, espacios de almacenamiento, refrigeración etc.

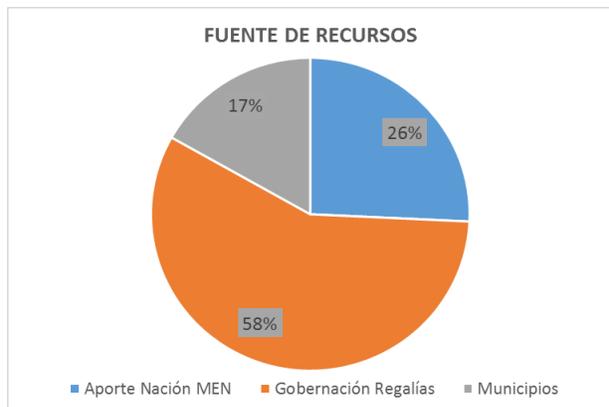
En cuanto a precio ración, hay una variación del mismo tipo de ración entre municipios y gobernación, así:

- Almuerzos que van desde \$1.112 hasta \$2.000
- Complementos que van desde \$971 hasta \$1.350
- Desayunos que van desde \$965 hasta \$2.423

Lo anterior evidencia una ineficiencia en el uso de los recursos, ya que de contar con un proceso de contratación coordinado y unificado, se podrían tener un mayor cubrimiento o un mayor ahorro en la contratación de la alimentación. Adicionalmente existiría una atención estándar para todos los beneficiarios, propendiendo por la calidad y eficiencia.

La Guajira

Fuente de Recursos	Valor
Aporte Nación MEN	\$16.855.235.616
Gobernación Regalías	\$37.910.480.000
Municipios	\$11.132.429.542
Total Inversión	\$65.898.145.158



La mayor dificultad en la operación es el no poder establecer claramente el cumplimiento de las obligaciones contractuales de cada uno de los contratistas que interactúan en la Institución educativa, lo cual interfiere en la prestación del servicio a los niños, niñas y adolescentes con calidad. Ejemplo de ello es la responsabilidad de cada uno de los operadores en el manejo de

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

condiciones higiénico- sanitarias en cada una de las áreas y etapas del proceso.

Las instituciones educativas no cuentan con suficiente espacio, equipos y utensilios para almacenar y preparar las raciones de solo operador, lo cual se agudiza cuando hay más de un operador.

Las raciones entregados por la Gobernación y Ministerio son similares, sin embargo hay diferencias en relación a los valores pagados al operador por ración es así que el Ministerio reconoce \$1320 y La Gobernación \$2047, con una diferencia de \$727.

2.4. Dispersión de precios

La estimación de costos se debe realizar teniendo en cuenta los lineamientos técnicos administrativos del Programa de Alimentación Escolar – PAE vigentes y las especificaciones técnicas adicionales que defina la ETC para el proceso de contratación en particular.

El proceso de elaboración de la estimación de los costos unitarios por tipo de ración / ETC, se asemeja a un esquema de un proceso productivo en donde se identifican entradas, procesamientos y salidas. Para el modelo de costos del PAE, las entradas corresponden con las variables de información o insumos necesarios para establecer los requerimientos básicos (sedes educativas que atienden el programa - número de raciones atendidas, lineamientos técnicos del programa, precios de los alimentos en la región, índices de precios, minutas patrón, talento humano, entre otros). Por su parte, el procesamiento corresponde a los cálculos que se deben realizar para la estimación de los costos en que se incurre para la entrega de una ración alimentaria. Por último, las salidas como su nombre lo indica, corresponden a todos los posibles reportes que dan cuenta de los resultados y precios por ETC de cada ración alimentaria.

ENTRADAS DE INFORMACIÓN:

Para cada una de las entradas de información que se identifican a continuación se puede realizar una matriz en donde se tienen en cuenta las condiciones técnicas, los ítems definidos en los lineamientos técnicos del PAE y la cantidad por ítem definida a partir de las raciones atendidas por sede educativa.

- Equipo de cocina mínimo.
- Menaje - cocina.
- Dotación - menaje comedor.
- Menaje aseo y servicios públicos.
- Talento humano (manipuladores) y vestuario.
- Minutas departamentales.
- Directorio de sedes educativas que atienden el programa y número de raciones entregadas por sede.
- índices de precios.
- Precios de referencia – SIPSA.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

- Tarifas transporte.
- Matrícula Oficial – MEN.

PROCESAMIENTO:

Cálculos de requerimiento por sede educativa de equipos, dotación, menaje y talento humano por sede educativa.

Cálculos por Departamento de:

- - Alimentos por ración.
- - Equipos, menajes y dotaciones.
- - Gastos tributarios.
- - Gastos de transporte.
- - Servicios públicos.
- - Pólizas y gastos Administrativos.
- - Talento humano - manipulador de alimentos.

SALIDAS:

- Reportes de precios ponderados por ración para la ETC
- Formulación de proyecciones de siguientes vigencias.

Una vez se obtenga los valores unitarios por ración, se debe determinar el número de raciones a entregar y el número de días calendario en que operara el programa en la ETC. Al presupuesto obtenido según corresponda se le deben adicionar costos de interventoría, sistemas de información que apoyen el registro y control del servicio, los costos asociados con el personal administrativo y los impuestos que correspondan.

Por lo anterior, cada ETC deberá en términos de eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, garantizar un estudio de costos para la operación del PAE que les permita hacer uso eficiente de los recursos asignados al programa.

2.5. Hallazgos de la Contraloría General de la República

Con relación a la operación del Programa de Alimentación Escolar la Contraloría General de la República ha adelantado diferentes actuaciones de fiscalización al Programa orientada a evaluar los resultados del las vigencias 2014–2015, en los diferentes departamentos del país, encontrando los siguientes aspectos:

Entidades territoriales Certificadas que no operaron directamente el programa: Se evidenciaron debilidades en la labor de supervisión y control, originados entre otras cosas en ser unidad centralizada, sin estructura para realizar este tipo de actividades.

Raciones entregadas PAE: Las planillas de entrega de raciones presentadas por los



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

operadores son diligenciadas por las manipuladoras, horas o días después de la entrega de los alimentos, por lo que no son un control efectivo de los beneficiarios que reciben diariamente cada tipo de complemento. Además, la mayoría de estas planillas son diligenciadas en su totalidad, sin tener en cuenta si el estudiante registrado asistió a la IE y recibió la ración contratada.

insumos PAE: Se evidenciaron deficiencias en la supervisión y el control que deben realizar los entes territoriales y el sector educativo, al proceso de suministro de insumos (manipulación, conservación, transporte, almacenamiento y entrega) por parte de los operadores del programa, para la preparación de alimentos en los restaurantes escolares

Cobertura PAE: Se identificó que el programa no dispone de la información suficiente para determinar su cobertura real a una fecha determinada. La implementación del programa PAE, se realiza a través de entrega de raciones en los restaurantes escolares de las Instituciones Educativas priorizadas por la Entidad Territorial, a los niños, niñas y adolescentes focalizados de acuerdo con la metodología establecida por el MEN; no obstante, los formatos de cobertura definidos por el MEN y diligenciados por los operadores, dan cuenta del número de raciones entregadas por cada tipo de complemento, más no del número de beneficiarios atendidos.

Infraestructura, equipos y menaje: debilidades en la infraestructura de comedores escolares y dotación de equipos y menajes que no favorecen la adecuada operación del PAE.

3. Soluciones propuestas

La creación de la ANA contribuirá a dar respuesta a aspectos como los que se definen a continuación:

- Establece normas especiales en materia de contratación del servicio de alimentación escolar en Colombia.
- Logra una mayor eficiencia de los recursos para el Programa de Alimentación Escolar.
- Garantiza la atención del PAE desde el primer día del calendario escolar.
- Mayor cobertura, buscando la universalidad en la atención de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de establecimientos educativos oficiales.
- Fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control a la operación del PAE.
- Equidad y equilibrio en la atención a los beneficiarios del PAE.
- Establecimiento de una línea general de política social de Estado para la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar.
- Asistencia Técnica permanente en las Entidades territoriales.
- Fortalecimiento de los mecanismos de operación en aquellas entidades territoriales que han venido operando el PAE de manera descentralizada.
- Intervención y asunción temporal de las competencias de una entidad territorial

certificada en educación para administrar el Programa de Alimentación Escolar cuando sea probada una incapacidad administrativa y cuando haya una delegación voluntaria de la operación por parte de la ETC.

- Generar estudios de mercado que permitan determinar un valor de la ración dependiendo las necesidades y características territoriales.

4. Contenido del Proyecto de Ley

4.1. Introducción

El presente proyecto de Ley consta de cuatro (4) títulos en los cuales se tratan los siguientes asuntos, a saber: (i) disposiciones generales, (ii) Agencia Nacional para la Alimentación Escolar –ANA , (iii) operación del Programa de Alimentación Escolar, y (iv) Régimen de transición. A continuación se refiere el contenido de cada uno de estos títulos.

4.2. Título I - Disposiciones Generales

Este Título busca determinar: el objeto, ámbito de aplicación, definiciones y principios que regirán al Programa de Alimentación Escolar y a la Agencia Nacional de Alimentación Escolar – ANA.

Como primera medida se determina el objeto de la norma sujeta a aprobación, aclarando que por medio de la misma se crean normas especiales en materia de contratación del servicio de alimentación escolar. Esta disposición es consecuente con la especialidad del Programa, pues resulta imperioso que la prestación del servicio de alimentación escolar se de en forma paralela a la prestación del servicio público educativo, pues debemos tener presente su indispensabilidad como medida de permanencia.

En la actualidad existen entidades territoriales certificadas en educación que no han podido iniciar la prestación del servicio de alimentación escolar, pues siguen inmersos en procesos licitatorios, mientras los niños y niñas están asistiendo a sus jornadas escolares. Luego esta nueva forma de contratación que enuncia el objeto del proyecto de Ley, busca crear un mecanismo de contratación pública, que reconozca la especialidad del Programa de Alimentación Escolar en el marco de los principios generales que rigen el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

Así también, se enuncia como el proyecto de Ley además de entrar a fijar el esquema de ejecución del Programa de Alimentación Escolar y definir los mecanismos de seguimiento y control al mismo, establece el régimen de transición en la operación del programa. Lo anterior, toda vez que si bien la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar es la llamada a realizar la operación centralizada del Programa de Alimentación Escolar, cuando la entidad territorial certificada así se lo solicite, la misma no entrará en funcionamiento hasta que se surtan los procedimientos establecidos por la Ley para tal fin, por lo cual se establece que sea el Ministerio de Educación Nacional quien de manera transitoria cumpla con los fines de la Agencia y a su vez use sus facultades y procedimientos, cuando haya lugar a ello.

En un segundo artículo, el proyecto de Ley sujeto a aprobación establece el marco de aplicación del mismo, lo cual lo hace desde un criterio orgánico y funcional. Al respecto, se establece que solamente



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar o las entidades territoriales certificadas en educación podrán operar el Programa de Alimentación Escolar. Eliminándose así la posibilidad de que existan operaciones paralelas de prestación del servicio de alimentación escolar en una misma jurisdicción.

El artículo tercero del texto sometido a aprobación del Honorable Congreso de la República, se encarga de estandarizar los conceptos usados en el marco del Programa de Alimentación Escolar, de

tal forma que se cree un marco común de referencia para la operación del Programa, a la vez que brinda lineamientos importantes sobre su esencia misma.

De acuerdo con lo precedente, debemos resaltar la inclusión de las definiciones de Bolsa Común y Corresponsabilidad, las cuales más allá de pretender ser meras definiciones, constituyen un cambio fundamental a la operación del Programa de Alimentación Escolar, pues en ella harán unidad de caja todos los recursos destinados para la alimentación escolar. Lo anterior, es hoy día uno de los mayores obstáculos para lograr coberturas idóneas y eficiencias en la operación misma del Programa, pues si bien la Ley 1769 de 2015 ordena la ejecución concurrente de los recursos que sean transferidos por la Nación para el Programa de Alimentación Escolar, la misma no logra unificar los destinatarios de dichos recursos, por lo cual los municipios no certificados en educación terminan por contratar operaciones paralelas a las de las Gobernaciones con aquellos recursos que no son de transferencia de la Nación, generándose así ineficiencias en el gasto y focos de corrupción en la ejecución del Programa.

En el artículo cuarto del texto sujeto a su aprobación, se establecen cinco principios especiales que han de regir el Programa de Alimentación Escolar, los cuales sumados a los demás principios constitucionales y legales que rigen el actuar de la Administración Pública buscan garantizar una operación más transparente, focalizada y progresiva del Programa.

4.3. Título II – Agencia Nacional para la Alimentación Escolar

4.3.1. Creación de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.

Este Capítulo se encarga de establecer la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar como una unidad administrativa especial, del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Educación Nacional. Que tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., pero que desarrollará sus funciones a nivel nacional, con posibilidad de contar con unidades o dependencias territoriales.

La unidad administrativa especial que se crea tendrá por objeto el velar por la adecuada planeación, coordinación y operación del Programa de Alimentación Escolar en los establecimientos educativos que fueren priorizados dentro del Programa de Alimentación Escolar.

La creación de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar busca la implementación articulada y eficaz del Programa de Alimentación Escolar del país. Esta Agencia tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Diseñar las líneas generales de la política social del Estado para la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar.
- b) Establecer los criterios técnicos para la priorización y focalización de los beneficiarios del servicio de alimentación escolar.
- c) Emitir los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio de alimentación escolar.
- d) Coordinar en conjunto con las entidades territoriales certificadas en educación la operación del Programa de Alimentación Escolar.
- e) Cofinanciar con los recursos de la Nación el Programa de Alimentación Escolar.

Sin perjuicio de las anteriores funciones, debemos destacar que la Agencia contará con la posibilidad de operar de manera centralizada el Programa de Alimentación Escolar, en dos eventos: a) cuando la

entidad territorial decida ceder dicha operación, de acuerdo con lo que sobre el efecto dispone el proyecto de Ley; b) de manera temporal cuando las entidades territoriales certificadas en educación que operen directamente el Programa se encuentren inmersas en los eventos que determine que exista incapacidad administrativa, cuando quiera que se presenten los siguientes eventos: (i) contratación desarticulada del servicio de alimentación con dos o más operadores, (ii) inobservancia del deber ejecutar el PAE mediante el esquema de bolsa común de recursos, (iii) graves incumplimientos de las condiciones higiénico sanitarias, (iv) hallazgos de la auditorías contratadas a la operación del programa de alimentación escolar.

Cuando la Agencia opere directamente el Programa de Alimentación Escolar, deberá garantizar la titularidad de los recursos destinados para la prestación del servicio de alimentación escolar que tienen las entidades territoriales certificadas en educación, para lo cual deberá siempre constituir un encargo fiduciario con los recursos que para el efecto le transfiera la entidad territorial. Estos recursos, sumados a los que para el efecto disponga la Nación de su Presupuesto General, serán la fuente para la contratación del Programa de Alimentación Escolar en la jurisdicción de la entidad territorial que cedió su operación.

A continuación pasa el proyecto de Ley a determinar las fuentes de recursos y patrimonio de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, frente a lo cual se debe anotar que la misma asumirá el presupuesto funcionamiento que hoy día tiene el Ministerio de Educación Nacional para transferencias distintas a las del Sistema General de Participaciones, sumados con a los de inversión que se le apropien en el Presupuesto General de la Nación para la cofinanciación del servicio de alimentación escolar.

En cuanto a la composición de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, el proyecto de Ley la establece con dos criterios, el funcional y el orgánico. En cuanto al orgánico, se habla de dos órganos directivos: el Director y el Consejo Directivo. El criterio funcional establece las divisiones entre el accionar de cada uno de sus dos órganos directivos. Cabe resaltar que el Consejo Directivo, como órgano máximo de la Agencia será el único competente para tomar la decisión de asumir de manera temporal la operación del Programa de Alimentación Escolar de una entidad territorial certificada, en las condiciones que para el efecto dispone el proyecto de Ley. La ordenación del gasto estará en cabeza del Director de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.

4.3.2. Estructura de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar

En este Capítulo el proyecto de norma se encarga de establecer la estructura general administrativa que tendrá la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, y las funciones que cada una de ellas deberá ejecutar de acuerdo con el fin mismo de la Agencia. A saber que la misma estará compuesta, además de los órganos directivos, por una Oficina de Control Interno, una Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, una Subdirección Técnica y Operativa, una Subdirección de Seguimiento y Control y finalmente una Secretaría General.

A cada una de las anteriores áreas misionales y operativas de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar se le asignan las funciones que deberá ejecutar una vez entre en funcionamiento la Agencia, para lo cual el Gobierno Nacional procederá a adoptar la planta de personal que necesaria, indicándose que el régimen de las personas que integren dicha planta será el de los funcionarios públicos.

4.3.3. Contratación por parte de Agencia Nacional para la Alimentación Escolar.

El proyecto de Ley puesto a consideración del legislativo, establece la sujeción de los actos y

contratos que desarrolle la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar al Estatuto General de la Contratación Pública y a las normas especiales que en materia de contratación establece el mismo proyecto de Ley.

De acuerdo con lo anterior, se adiciona al numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, un ordinal por medio del cual se crea el proceso de selección abreviada para el Programa de Alimentación Escolar. Sobre este último debemos anotar que su fin es servir de mecanismo expedito para la contratación del servicio de alimentación escolar, reconociendo los principios de la contratación pública, pero bajo el supuesto de la celeridad en los procedimientos contractuales. Esto garantiza que tanto las entidades territoriales certificadas en educación como la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar puedan planear que la entrada en operación del Programa de Alimentación Escolar sea consecuente con los calendarios académicos de los establecimientos educativos oficiales del país.

Se debe hacer especial énfasis en la obligación que cuando exista un acuerdo suscrito con entre la entidad estatal que prestará el servicio de alimentación escolar y la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente, la contratación deberá ceñirse a los parámetros del respectivo instrumento acordado.

4.4. Título III – Operación del Programa de Alimentación Escolar

El Título III del proyecto normativo tiene como propósito establecer el esquema y reglas fundamentales de operación del Programa de Alimentación Escolar en el cual intervienen la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA y las entidades territoriales certificadas en educación. Así mismo, introduce modificaciones a las Leyes 715 de 2001 y 1530 de 2012 al concentrar en las entidades territoriales certificadas en educación la recepción de los recursos de propósito general del



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Sistema General de Participaciones que se destinan a alimentación escolar y los correspondientes a la cofinanciación a cargo de la Nación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

En las instituciones educativas oficiales, el Programa de Alimentación Escolar – PAE se constituye en una gran herramienta para evitar la deserción escolar por parte de la población infantil y adolescente y disminuir los índices de pobreza y hambre que se presentan en el país, de manera focalizada, incluyendo el cubrimiento a la población más vulnerable como lo constituyen las comunidades indígenas, afrocolombianas y las desplazadas por situaciones de conflicto.

En cuanto al programa de alimentación escolar, es de señalar que todos los países de América Latina señalan como uno de los principales objetivos la equidad en el sistema educativo, contribuyendo este programa a mejorar el acceso, la permanencia y las habilidades de aprendizaje de los niños.

4.4.1. Cifras del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

El programa de alimentación escolar – PAE en Colombia en el 2015 entregó 4,07 millones de raciones diarias, que corresponden a 733 millones de raciones al año.

El programa implica una estructura operativa, logística y administrativa adecuada y eficiente, no sólo en Colombia sino también en el mundo, donde hay **368 millones de niños** que reciben alimentación por medio de sus escuelas.

Los programas de alimentación escolar en el mundo ejecutan recursos cercanos a los 75 mil millones de dólares.

En Colombia tenemos 2,96 millones de niños atendidos.

Junto a Colombia hay otros 42 países con más de un millón de beneficiarios.

En el caso de Colombia la Encuesta Nacional de Deserción 2002 - 2011 aplicada por el Ministerio de Educación evidenciaron su importancia:

- Cerca del 22% de los estudiantes de instituciones y sedes educativas oficiales que alguna vez abandonaron las aulas lo hicieron por la falta de ayuda en alimentación escolar.
- El 20,8% y el 15,8% de los estudiantes del área rural y urbana respectivamente manifestó que la falta de apoyo en alimentación escolar es un factor que incide en la deserción.

Las responsabilidades de la nación, los municipios y las Entidades Territoriales en Educación, se manifiestan en las múltiples fuentes de recursos del programa.

En 2014 el programa ejecutó \$1,66 billones de los cuales:

- \$ 743.819 millones correspondieron a recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional (MEN) (44,8%).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

- \$142.150 millones de la asignación a los Municipios del Sistema General de Participaciones (8,6%).
- \$112,455 millones a los municipios por la compensación de la Ley 1530 a las regiones con regalías directas para mantener los niveles de cobertura del programa.
- \$111,868 millones del Sistema General de Regalías de recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional (6,7%).
- \$547,791 millones invertidos por las ETC y municipios no certificados de recursos de Sistema General de Participaciones o de Libre Destinación (33%).

El aporte de la Nación con recursos del Ministerio varía entre el 8 y el 92% de los recursos invertidos. Huila, Sabaneta, Mosquera, Bucaramanga, Itagüí, Villavicencio y Casanare, tuvieron niveles de aportes propios que superaban el 80% del costo del programa en 2014.

Existe una variación significativa en los costos de la alimentación escolar en el mundo la cual va, de menos de 20 dólares por alumno hasta más de 1.500 dólares anuales.

La tendencia general es que la alimentación escolar representa, en promedio, un 68% de los costos de la educación en los países de bajo ingreso, un 24% en los países de ingreso bajo-medio y un 11% en los países de ingreso alto y alto-medio.

Colombia está en el grupo de los países de Ingreso Medio-Alto. Por lo tanto, del Gasto en Educación del SGP de 17,3 billones, 11% correspondería a 1,9 billones de pesos. Colombia está gastando 240 mil millones de pesos menos que esto. Por lo tanto, aunque el Estado colombiano podría gastar más en alimentación escolar, el principal problema no es la falta de financiación del programa sino la coordinación de las distintas fuentes de financiación.

Actualmente el Programa de Alimentación Escolar está conformado por una Gerencia y los componentes Técnico, de Monitoreo y Control, Jurídico, Financiero, de Sistemas de la Información y un Componente de Comunicaciones. La Gerencia, además de coordinar y orientar las estrategias para la operación del programa, brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y gestiona y monitorea los recursos de cofinanciación que aporta la Nación. Esta labor se realiza con el apoyo de firmas de interventoría y apoyo a la supervisión.

Para el año 2014 y el primer semestre de 2015 el Ministerio de Educación contrató con la Universidad de Antioquia – Facultad de Nutrición y Dietética el acompañamiento y seguimiento a cada uno de los contratos de aporte y convenios interadministrativos para la operación del Programa.

La correcta ejecución del programa requiere una coordinación de las fuentes de financiación y de las competencias de las diferentes entidades que concurren a su operación, que serán articuladas y focalizadas por la Agencia que se está creando.

En 2015 la Nación tuvo un presupuesto de \$821 millones con los cuales entregó 4 millones de raciones diarias para PAE regular y 190 mil para Jornada Única.

4.4.2. Ejecución del Programa de Alimentación Escolar



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En lo que respecta a la administración del Programa de Alimentación Escolar, el proyecto de Ley establece que estará en cabeza de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA y de las entidades territoriales certificadas en educación en los términos que se establecen en el mismo proyecto.

De esta manera las entidades territoriales certificadas en educación cuentan con plena autonomía – en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política-, para definir el esquema de operación que habrán de implementar, el cual podrá ser descentralizado o centralizado.

Si la entidad opta por el esquema descentralizado tendrá a su cargo la prestación del servicio de alimentación escolar en su jurisdicción. Para este propósito deberá aunar los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación que se le transfieran, junto con las demás fuentes de naturaleza endógena y exógena de que disponga con el fin de que el servicio que se contrate reúna la mayor cantidad de recursos y logre las mayores coberturas posibles. En desarrollo de la operación, la entidad territorial certificada en educación estará sujeta a los Lineamientos Técnico Administrativos que profiera la ANA así como al monitoreo y seguimiento de parte de esta entidad a fin de garantizar que el servicio se preste dentro de unas condiciones mínimas específicas.

Tratándose de las entidades territoriales certificadas en educación departamentales, éstas podrán solicitar el giro de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación directamente a sus municipios no certificados a fin de que estos adelanten directamente la contratación del servicio de alimentación escolar.

No obstante lo anterior, cuando las entidades territoriales certificadas en educación determinen implementar un esquema de operación centralizado en su jurisdicción, deberán realizar la manifestación de voluntad correspondiente a la ANA en los términos en que esta misma entidad determine mediante reglamento. Esta manifestación de voluntad por virtud del cual las entidades territoriales certificadas en educación solicitan a la ANA adelantar la operación del PAE, es un acto autónomo que en concordancia con el principio constitucional de subsidiariedad⁷ sirve de fundamento para que la ANA asuma la operación.

En el acto en que se solicita la mentada intervención las entidades territoriales autorizan que sus recursos propios sean transferidos a un encargo fiduciario (por lo cual no hay transferencia sobre la titularidad del recurso) que administra la ANA y es esta última entidad la que adelanta los procesos de contratación –amparado en las normas especiales de contratación que le habilitan-, de la operación

⁷ Conforme lo ha establecido la Corte Constitucional: <<El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.>> Sentencia C – 149 de 2010 M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

del PAE en la entidad territorial respectiva. Cuando la ANA adelante la contratación del servicio de alimentación estará sujeta a sus Lineamientos Técnico Administrativos y sus contratos serán objeto de interventoría.

En adición a lo anterior, las entidades territoriales podrán transferir recursos propios al encargo fiduciario con el exclusivo propósito de aumentar la cobertura en su jurisdicción. Esta materia será reglamentada por el Gobierno Nacional. De otra parte en lo que respecta a los recursos del Sistema General de Regalías, la norma advierte que no podrán utilizarse para adelantar otras operaciones de alimentación escolar, con lo cual se procura que los recursos disponibles puedan ser transferidos al encargo fiduciario.

Otro de los aspectos que incorpora el proyecto de ley es la posibilidad de que se cambie de la modalidad descentralizada a la centralizada siempre que las entidades territoriales certificadas en educación lo soliciten con al menos diez (10) meses de anticipación al inicio del siguiente año escolar. Con esta medida se busca permitir que la ANA asuma la operación de entidades que puedan presentar dificultades. Ahora bien, no se permite el cambio de la modalidad centralizada a la descentralizada con el objeto de garantizar la estabilidad de los contratos que celebre la ANA y los beneficios de las economías de escala asociados a este tipo de operación.

Finalmente el Capítulo Primero del Título III consagra una disposición mediante la cual se busca promover la conformación de veedurías por parte de los padres de familia a la operación del programa, que permitan constante realimentación para el mejoramiento del mismo

4.4.3. Cambio de competencias frente a recursos destinados a Alimentación Escolar

El Capítulo Segundo del Título III dispone un cambio de competencias en las entidades receptoras recursos de financiamiento del Programa de Alimentación Escolar.

En efecto, por una parte los recursos que en virtud de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, se destinen a cofinanciar el Programa de Alimentación Escolar en los departamentos, distritos y municipios de que trata el inciso 2º del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia

se girarán a las correspondientes entidades territoriales certificadas en educación. Esto marca un punto de giro frente a lo dispuesto en el referido artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, y permite concentrar estos recursos en las entidades territoriales certificadas en educación.

De otra parte, también concentra en las entidades territoriales certificadas en educación los recursos que en virtud de lo dispuesto en el Parágrafo 2º del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, se destinen al Programa de Alimentación Escolar.

Con estas modificaciones se posibilita el esquema de bolsa común por el cual propende el proyecto de norma y evita el uso de fuentes dispersas en diferentes operaciones, lo cual como se ha demostrado anteriormente afecta de manera considerable la eficiente prestación del servicio.

4.5. Título IV – Régimen de Transición



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En el Título IV del proyecto de Ley se establece un régimen de transición de acuerdo con el cual las entidades territoriales certificadas en educación continuarán ejecutando el Programa de Alimentación de manera descentralizada mientras entra en funcionamiento la ANA.

De esta manera el Ministerio de Educación Nacional deberá transferir los recursos de su presupuesto e inversión para alimentación escolar para que sea ejecutado por las entidades territoriales, y únicamente en los casos excepcionales que se llegaren a definir mediante decreto será posible para el Ministerio de Educación Nacional asumir de manera directa la operación del PAE en la entidad territorial en que se presenten las circunstancias excepcionales que se establezcan en el decreto reglamentario.

En este último evento, la entidad territorial deberá transferir los recursos de que disponga para el PAE a fin de que puedan ser invertidos en la operación que contrate el Ministerio de Educación Nacional.

Por otra parte, una vez entre en funcionamiento la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, las entidades territoriales certificadas en educación las entidades territoriales certificadas en educación contarán con el término de mes para comunicar a la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar su decisión de asumir o no la operación directa del Programa de Alimentación Escolar durante los años escolares inmediatamente siguientes que le resten al período de gobierno y un año adicional del siguiente gobierno.

Cuando las entidades territoriales certificadas en educación no soliciten a la ANA la asunción de la operación dentro del término antes mencionado, deberán operarlo de manera descentralizada.

Finalmente en lo que respecta a la entrada en vigencia, conviene anotar que sus disposiciones comienzan a regir a partir de su fecha de promulgación con excepción de las disposiciones que modifican las competencias en la asignación de recursos (artículos 31 y 32).

Por último, en lo que toca las adiciones, modificaciones y derogatorias, el proyecto de ley adiciona el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, modifica el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001, y deroga todas las disposiciones que el sean contrarias, en particular el numeral 76.17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, el Parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, y el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.