

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

Cordial saludo.

Presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “POR LA CUAL SE ADOPTA UNA ESTRATEGIA PARA PROPICIAR AMBIENTES ESCOLARES QUE OFREZCAN ALIMENTACIÓN BALANCEADA Y SALUDABLE EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Atentamente,

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

PROYECTO DE LEY _____ DE 2019 CÁMARA

“POR LA CUAL SE ADOPTA UNA ESTRATEGIA PARA PROPICIAR ENTORNOS ALIMENTARIOS SALUDABLES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LOS NIVELES DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley están dirigidas al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos distritos y municipios certificados en educación, y a todas las instituciones educativa oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

Artículo 3. Definiciones. Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:

1. Alimentación saludable: es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna, incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

2. Alimentos naturales: Son aquellos que pertenecen a los siguientes grupos de alimentos y que no contienen edulcorantes, azúcar, sal ni grasa agregada: Cereales, raíces, tubérculos y plátanos, frutas (entera, en jugo o zumo), verduras, productos lácteos y derivados sin ningún tipo de adición de sal o azúcar, carnes,

huevos y leguminosas secas, nueces y semillas sin ningún tipo de aditivo alimentario.

3. Ambiente obesogénico: Es el conjunto de factores externos al individuo que incentivan la apropiación de malos hábitos alimentarios favoreciendo comportamientos que conducen al exceso de peso. Los ambientes obesogénicos, se caracterizan por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo .

4. Azúcares intrínsecos: son los que se encuentran presentes en las células de las paredes de las plantas, principalmente en frutas (fructosa) o como la lactosa en la leche.

5. Azúcares libres: incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y a las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas.

6. Bebidas azucaradas: son todas aquellas bebidas que contienen azúcar artificial o natural que exceden el promedio de la cantidad establecida en el perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la ingesta de niños, niñas y adolescentes. Las bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes naturales, artificiales o ambos abarcan las bebidas carbonatadas o gaseosas; las bebidas con sabor a frutas, al igual que las bebidas energizantes. La definición excluye a los jugos puros o naturales, de solo fruta.

7. Bebida gaseosa o carbonatada: es toda bebida alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO₂) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.

8. Calidad proteica: es una expresión de su capacidad para cubrir el requerimiento de nitrógeno y aminoácidos necesarios para el crecimiento, mantenimiento y reparación de tejidos, y comprende dos factores como son la digestibilidad y la composición de aminoácidos esenciales de la proteína.

9. Comidas rápidas: se definen como cualquier comida que se cocina fácilmente y debe ser consumida rápidamente. Estos productos son hechos

particularmente con grasas saturadas, llamativas por el alto contenido de componentes como salsas, sal, aditivos, colorantes, entre otros.

10. Digestibilidad: índice que cuantifica el proceso de transformación que sufren los alimentos en el tracto gastrointestinal desde su ingestión hasta la excreción de los residuos de alimentos no aprovechados.

11. Enfermedades no transmisibles: relacionadas con la dieta no saludable, la nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer

12. Fibra dietaria: son carbohidratos, análogos de carbohidratos y lignina, que no son hidrolizados por las enzimas endógenas del tracto gastrointestinal de los humanos.

13. Grupo de alimentos: conjunto de alimentos con características nutricionales similares. Bajo este criterio, el “Plato saludable de la familia colombiana” agrupa los alimentos, así : a) cereales, tubérculos, raíces, plátanos y derivados, b) frutas y verduras, c) leche y productos lácteos, d) carnes, huevos, leguminosas secas, frutos secos y semillas, e) grasas, y f) azúcares.

14. Ingredientes culinarios: Son sustancias extraídas directamente de alimentos naturales que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos naturales y crear platos recién preparados.

15. Preparaciones típicas: Se entienden como aquellos productos elaborados a partir del aprovechamiento de los recursos naturales comestibles que, a la par que preservan el patrimonio intangible e inmaterial se distinguen por su capacidad de aportar valores, sabores, modos, estilos y sazones que se materializan en un platillo o una manufactura para el paladar y la nutrición.

16. Productos de paquete: son los que se conocen como “productos empaquetados”, altos en sodio, grasa y azúcares, porque tienen exceso de aditivo,

preservantes, y de nutrientes como el sodio, las grasas y los carbohidratos, los cuales pueden no ser benéficos para la salud si se consumen frecuentemente.

17. Productos procesados: Son todos aquellos productos de elaboración industrial, en la cual se añade sal, azúcar u otros ingredientes culinarios a alimentos naturales a fin de preservarlos o darles un sabor más agradable. Los productos procesados derivan directamente de alimentos naturales y se reconocen como una versión de los alimentos originales. En su mayoría tienen 2 o 3 ingredientes. Los procesos usados en la elaboración de estos pueden incluir diferentes métodos de cocción.

18. Productos ultraprocesados: Son formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, el aceite hidrogenado, el almidón modificado y otra sustancia que no están presentes naturalmente en los alimentos.

19. Programa de Alimentación Escolar (PAE): programa que busca suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables.

20. Tienda escolar: espacio ubicado dentro de las instituciones educativas destinado al expendio de productos para el consumo de la comunidad educativa, en particular de niños, niñas y adolescentes. Podrá ser gestionada y administrada por la propia institución educativa o por un tercero en virtud de una relación contractual.

Artículo 4. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable. Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos de paquete, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.

Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:

1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada.

2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles,.
3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentra definidos en el Decreto 1075 de 2015, y Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Artículo 5. Revisión y ajuste de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

Las estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable deberán ser incorporadas en los PEI y en las actualizaciones que de los mismos se hagan, con el propósito de que la comunidad educativa las conozca y participe activamente en su continuo mejoramiento. Adicionalmente, los PEI deberán incorporar restricciones a la publicidad de bebidas azucaradas, productos de paquete, o comidas rápidas dentro de la institución educativa, o en las actividades que se promueva la institución educativa.

Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos o municipios certificados en educación verificarán anualmente el cumplimiento de esta medida.

Artículo 6. Oferta de alimentos balanceados y saludables. Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que las tiendas escolares, así como el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:

1. Agua potable.
2. Frutas, enteras, picadas o en jugo.
3. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales.
4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.
5. Preparaciones típicas.

Parágrafo. Idéntica disposición aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.

Artículo 7. Transición. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes martes y miércoles.

Cumplido un año de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas los días, lunes martes, miércoles y jueves.

Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas ningún día de la semana.

Artículo 8. Acompañamiento técnico por las Secretarías de Educación. Las Secretarías de Educación de los Departamentos, Distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley.

Artículo 9. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“POR LA CUAL SE ADOPTA UNA ESTRATEGIA PARA PROPICIAR ENTORNOS ALIMENTARIOS SALUDABLES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LOS NIVELES DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA”

I. Objeto.

La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo..

II. Marco constitucional y legal

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política en armonía con los instrumentos internacionales que fijan las obligaciones del Estado y los deberes de los distintos actores económicos, políticos y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, hace que se prioricen acciones orientadas a la implementación de esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar su integridad y una mayor efectividad de las acciones a desarrollar en las instituciones educativas públicas y privadas del país.

Artículo 44: Derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...), que gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (...), que La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (...), y que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

ARTÍCULO 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTÍCULO 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ofrecer alimentación escolar sana y balanceada ha sido objeto de referencia legal en algunas normas, sin embargo, el desarrollo de la estrategia ha sido precaria en las instituciones educativas, a continuación, se enuncia la normatividad que antecede el proyecto de ley el cual busca complementar y hacer eficaz las medidas adoptadas:

- **Ley 1098 de 2006** “Código de la Infancia y la Adolescencia” Consigna en el artículo 24 que <<los *niños, niñas y adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social (...)*>>. Así mismo, dispone en el numeral 4 del artículo 44 que es obligación complementaria de las instituciones educativas <<*garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar*>>.
- **Ley 115 de 1994** “Por la cual se expide la ley general de educación” consagra en el numeral 12 del artículo 5, que uno de los fines de la educación es la <<*formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre*>>.
- **Ley 1355 de 2009** <<Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención>> obliga a los diferentes sectores de la sociedad a impulsar una alimentación balanceada y saludable y en particular el artículo 4º determina que <<los *establecimientos educativos públicos y privados del país en donde se ofrezcan alimentos para el consumo de los estudiantes deberán garantizar la disponibilidad de frutas y verduras*>> y que además <<*deberán adoptar un Programa de Educación Alimentaria siguiendo los lineamientos y guías que desarrollen el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para promover una alimentación balanceada y saludable, de acuerdo con las características culturales de las diferentes regiones de Colombia*>>.

La aludida Ley 1355 de 2009 establece en el artículo 11 que las << (...) *instituciones educativas públicas y privadas deberán implementar estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable que permitan a los estudiantes tomar decisiones adecuadas en sus hábitos de vida donde se resalte la actividad física, recreación y el deporte, y se adviertan los riesgos del sedentarismo y las adicciones (...)>>.*

Lo dispuesto en la Ley 1355 de 2009, en 2014 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos las cuales señalan de manera precisa que se debe restringir la ingesta de comidas rápidas, productos de paquete, gaseosas, bebidas azucaradas y energizantes.

- **Resolución 3803 de 2016** el Ministerio de Salud y Protección Social estableció las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes- RIEN para la población colombiana.

NORMAS INTERNACIONALES

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas** el 16 de diciembre de 1966, e incorporado mediante la Ley 74 de 1968, establece, entre otras cosas el compromiso de los Estados de <<*adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos*>>, y de manera particular <<*el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*>>.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, también denominado **el Protocolo de San Salvador** incorporado al ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996 prescribe que <<*[t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social*>> y que <<*[t]oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual*>>.
- **La Convención sobre los Derechos del Niño incorporada al ordenamiento mediante Ley 12 de 1991** dispone que los Estados <<*reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud*>> y para tal efecto deberán, entre otras, <<*[c]ombatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos*>>.

adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente>>.

- **La Observación No. 15 del Comité de los Derechos del Niño** establece en sus numerales 46 y 47 establece que <<[e]s deseable la alimentación escolar para garantizar a todos los alumnos acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar>> y que <<[l]os Estados también deberán hacer frente a la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, efectos psicológicos, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta y fallecimientos prematuros. Debe limitarse la exposición de los niños a la “comida rápida” de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos. Debe controlarse la comercialización de estas sustancias, especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares>>.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha sugerido adoptar medidas tendientes a ofrecer alimentos balanceados y saludables en los entornos escolares, lo que además es congruente con las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, la Ley 1355 de 2009 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

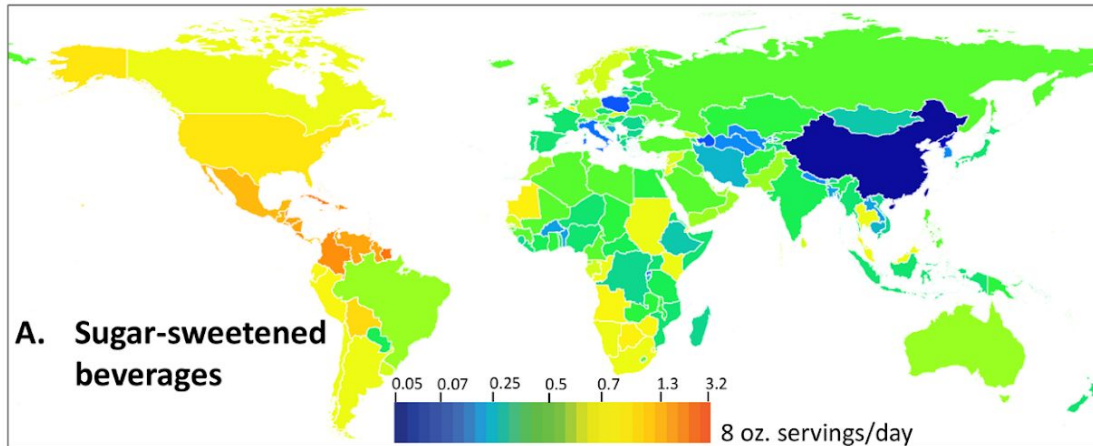
III. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

1) Problemática actual

En Colombia, las cifras de obesidad y sobrepeso en niñas y niños en edad escolar (5 -12 años) vienen aumentando de manera vertiginosa. Mientras la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010 (ENSIN 2010) registraba que uno (1) de cada seis (6) escolares se encontraban en situación de obesidad o sobrepeso, para 2015 esta cifra había aumentado a uno (1) de cada cuatro (4).

Además, la Encuesta Nacional de Situación Escolar (ENSE) demuestra que ocho (8) de cada diez (10) escolares consumen productos de paquete, y por el contrario solo 1 de cada 10 consumen la cantidad recomendada de frutas y verduras recomendadas y cuatro (4) de cada diez (10) consumen la cantidad de lácteos que se sugieren.

A nivel global, Colombia se destaca como uno de los lugares donde se consumen mayor cantidad de bebidas azucaradas, incluso supera a los Estados Unidos de América, como se indica en la siguiente gráfica:



1

Estas cifras ponen de presente un gravísimo problema de salud pública frente al que se evidencia un déficit regulatorio y de protección que amerita una urgente atención por parte de todos los órganos correspondientes del Estado. El Congreso de la República debe actuar con prontitud para enfrentar esta problemática. Se deben abordar de manera decidida los factores de riesgo que contribuyen a la obesidad y a otras enfermedades crónicas no transmisibles. De lo contrario el problema se agravará y conllevará al deterioro de las condiciones de salud de niños, niñas y adolescentes.

El principal factor de riesgo en la aparición de estas enfermedades es la alimentación. Por ello, resulta primordial limitar en el entorno escolar la disponibilidad de productos que contribuyen de manera decisiva en la aparición de estas enfermedades. Así mismo, resulta indispensable controlar la publicidad, a fin de evitar la difusión de mensajes que induzcan a engaño o confusión sobre las calidades de los productos, de manera que las decisiones de consumo no estén viciadas. Al respecto es importante anotar que del noventa y tres por ciento (93%) de los productos publicitados para niños, niñas y adolescentes, setenta y tres por ciento (73%) fueron identificados como <<no permitidos>> de acuerdo con el perfil de nutrientes para Europa de la Organización Mundial de la Salud.² Así mismo, los productos dirigidos a niños, niñas y adolescentes son más altos en azúcar, sodio y grasas saturadas (nutrientes críticos) que los productos dirigidos al resto de la población.³ De otra parte, hay evidencia que demuestra que los niños y niñas de preescolar son aún más vulnerables a consumir

¹ Singh GM, Micha R, Khatibzadeh S, Shi P, Lim S, Andrews KG, et al. Global, Regional, and National Consumption of Sugar-Sweetened Beverages, Fruit Juices, and Milk: A Systematic Assessment of Beverage Intake in 187 Countries. Müller M, editor. PLOS ONE. 2015 Aug 5;10(8):e0124845.

² Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6566923/>

³ Ver: www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23639698

productos no saludables si los consumen sus compañeros, si son anunciados como productos aptos para niñas y niños, o vienen acompañados de personajes reconocidos.⁴

En consecuencia, resulta de la mayor importancia adoptar medidas efectivas para proteger a los niños, niñas y adolescentes. Uno de los ámbitos en donde resulta más apremiante esta protección es en el entorno escolar, en el que niñas, niños y adolescentes permanecen parte considerable de su tiempo, donde se deben formar hábitos de vida saludables y donde se deben procurar alimentos saludables.

2) La alimentación en el entorno escolar

Antes de referir la particularidades de la alimentación escolar, resulta conveniente analizar su relevancia dentro del marco constitucional colombiano. En consecuencia, se examinará primeramente el derecho a la educación. Luego se revisarán los cuatros componentes del núcleo esencial del derecho a la educación, y se hará énfasis en la accesibilidad material al servicio educativo.

Efectuado el anterior análisis, se estudiará la alimentación escolar como estrategia para procurar la accesibilidad al servicio público educativo. En este punto se aludirá el precedente constitucional, según el cual, la alimentación escolar, además de procurar el acceso a este servicio público esencial, debe asegurar la continuidad en su prestación, atendiendo al postulado de no-regresividad.

a) Sobre el derecho a la educación

La Constitución Política de Colombia le ha atribuido una doble connotación a la educación: como servicio público, y como derecho humano.⁵

En su calidad de servicio público, la educación exige unas actuaciones concretas de parte de la familia y del Estado, relacionadas con su prestación eficiente <<en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable>>⁶.

En su condición de derecho, es preciso recalcar el carácter fundamental que puede ostentar, comoquiera que constituye condición <<sine qua non>> para el ejercicio de otras garantías fundamentales como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio, la participación política, entre otras⁷. Por este motivo, y a pesar de las variaciones de la jurisprudencia constitucional en torno a la justificación de la <<justiciabilidad>> de

⁴ Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3261590/>

⁵ Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁷ *Ibíd.*

las prestaciones asociadas al servicio público educativo⁸, es claro que la educación se erige como pilar fundamental dentro del Estado social de derecho en la medida en que sirve como instrumento para la garantía de los derechos de los asociados.

La educación, concebida como el proceso de formación permanente, personal, cultural y social de la persona humana⁹, cumple un papel cardinal dentro de la organización política, toda vez que permite el pleno desarrollo de la personalidad de los individuos sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico¹⁰. Por este motivo la Corte Constitucional, ha establecido que en el Estado social de derecho, <<la educación deja de ser un privilegio y se consagra como un derecho de los individuos, en cuanto se predica como una necesidad inherente a la condición de dignidad que los distingue>>.¹¹

En relación con el núcleo fundamental del derecho a la educación, en una primera época la Corte Constitucional estableció que comprendía el acceso y la permanencia en el sistema educativo¹². Sin embargo, con posterioridad al Informe prestado por la Relatora de la Organización de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional adoptó los criterios establecidos por el Comité del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su Observación General No. 13. De acuerdo con el Comité del PIDESC, el núcleo fundamental del derecho a la educación lo comprenden cuatro componentes esenciales, a saber: (i) asequibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad, y (iv) aceptabilidad¹³. Estos componentes han sido descritos por la Corte Constitucional con fundamento en lo establecido en la Observación No. 13 del PIDESC 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

⁸ *La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales*, Rodolfo Arango, Revista de Derecho Público N° 12, Universidad de los Andes, 2001

⁹ Artículo 1 de la Ley 115 de 1994

¹⁰ Numeral 1° del artículo 5 de la Ley 115 de 1994

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-612 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto

*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.*¹⁴

De esta forma y siguiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional, cada uno de estos componentes apareja obligaciones de parte del Estado y también de la familia, a fin de que el derecho a la educación sea real y efectivo. En lo que respecta a la asequibilidad, no solo debe el Estado garantizar la oferta pública educativa requerida para satisfacer de manera adecuada la demanda, sino que además debe asegurar que los particulares puedan fundar establecimientos educativos siempre que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios que al efecto se establezcan. Por su parte, los padres o acudientes deben adelantar las gestiones necesarias para asegurar que sus hijos accedan al servicio educativo oficial o privado, de acuerdo con las preferencias y posibilidades de éstos.¹⁵

Ahora bien, en lo que hace a la accesibilidad, el Estado no sólo debe prohibir cualquier tipo de discriminación en el acceso al servicio público educativo, sino que debe adoptar las medidas conducentes para que la geografía y el ingreso no se conviertan en obstáculos para que los estudiantes accedan al sistema educativo. Por este motivo, el Estado se ha visto obligado en repetidas oportunidades a ofrecer servicio de transporte a estudiantes que se les dificulta llegar al establecimiento educativo¹⁶, o ha ordenado la reapertura de sedes educativas en lugares apartados para asegurar que los estudiantes puedan acceder al servicio educativo. Con fundamento en lo anterior, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha dispuesto que la gratuidad sea garantizada en los establecimientos educativos oficiales.¹⁷ También, dentro de esta misma línea, ha reconocido el derecho a que los estudiantes reciban el servicio de alimentación escolar, como mecanismo para asegurar que el servicio educativo sea prestado en condiciones de dignidad¹⁸.

Frente a la adaptabilidad, la Corte Constitucional ha advertido que un aspecto connatural del sistema educativo es que debe adaptarse a las necesidades del estudiante y no viceversa. Por ello, debe concederse especial atención a las personas que padezcan cualquier tipo de discapacidad, así como a aquellas que demuestren capacidades excepcionales¹⁹.

Finalmente, en lo que toca a la aceptabilidad, el alto tribunal ha señalado que la educación debe reunir unas condiciones específicas de calidad, esto implica, que sea <<impartida en las mejores condiciones, garantizando unos parámetros

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁵ Corte Contitucional. Sentencia T-533 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto

¹⁶ Corte Contitucional. Sentencia T-1259 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁸ Corte Contitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa

¹⁹ Corte Contitucional. Sentencia T-592 de 2015 M.P. Gloria Stella Díaz Delgado

mínimos que permitan otorgar las herramientas necesarias para el desarrollo formativo de la comunidad>>²⁰.

b) La alimentación escolar como estrategia de accesibilidad a la educación

Hechas las anteriores precisiones sobre las cuatro dimensiones que comprende el núcleo esencial del derecho a la educación, es pertinente pasar a analizar la alimentación escolar como una de las estrategias mediante las cuales se garantiza la accesibilidad a la educación.

La prestación del servicio de alimentación escolar facilita el acceso y la permanencia al sistema educativo de las personas, particularmente cuando éstas se encuentran en situación de pobreza.²¹ Las raciones suministradas a los estudiantes contribuyen positivamente al proceso de formación y aligeran una carga prestacional que corresponde primeramente a los padres, quienes deben procurar alimentos congruos a sus hijos, dentro de los parámetros establecidos por la ley y la jurisprudencia.

En atención a la relevancia de esta prestación en el marco del acceso y permanencia al servicio público educativo, la Corte Constitucional ha referido que el Estado debe propender por su implementación progresiva. Así mismo, debe evitar medidas regresivas que menoscaben los derechos de quienes se encuentran gozando de esta prestación.

En una sentencia hito proferida en 2014, el alto tribunal concluyó que la interrupción del servicio de alimentación escolar en varios municipios del departamento de Casanare menoscababa el derecho fundamental a la educación de los estudiantes que venían recibiendo esta prestación. A pesar de que la interrupción se había originado por una reducción de los recursos de regalías que recibía el departamento como consecuencia de un cambio normativo en el esquema de distribución de estos recursos, la Corte observó que no había una razón válida para interrumpir la prestación de este servicio.²²

Además, hizo énfasis en el carácter progresivo de su implementación y se refirió a su precedente en relación con las limitaciones a las medidas regresivas. De esta manera, la sentencia amparó el derecho a la educación, y dictó lo que propia Corte Constitucional ha dado en llamar una <<orden compleja>> para que las autoridades administrativas del departamento adelantaran las gestiones pertinentes con el apoyo y la orientación del Gobierno Nacional para remediar la situación y garantizar la continuidad del servicio de alimentación escolar entre otros.²³

²⁰Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

²¹ Corte Contitucional. Sentencia T- 641 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

²² Corte Contitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa

²³ Ibíd.

La anterior sentencia recoge el precedente de la Corte Constitucional en esta materia. Además reafirma la importancia de esta prestación como estrategia para asegurar la accesibilidad al servicio educativo, así como la procedencia de la tutela para amparar el derecho fundamental a la educación cuando quiera que esta prestación se interrumpa²⁴.

Con fundamento en lo anterior, a continuación se revisarán las siguientes modalidades en que se ofrece la alimentación escolar, a saber: (a) el Programa de Alimentación Escolar (<<PAE>>), (b) el servicio de alimentación escolar como cobro periódico, (c) la tienda escolar, y (d) la lonchera, esto es, la información que los estudiantes llevan para ser consumida en la institución educativa.

(1) El Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Considerando la importancia del servicio de alimentación escolar como estrategia para garantizar el acceso al servicio público educativo es preciso analizar del funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En orden a entender cabalmente la actual modelo de funcionamiento del PAE se deben revisar los antecedentes de este programa.

1) Antecedentes

A continuación se referirán los antecedentes del actual esquema de operación del PAE. Se mencionarán los órganos competentes, las fuentes presupuestales y las determinaciones que motivaron los diferentes cambios.

2) Orígenes

Luego de que el Decreto 219 de 1936 estableciera que habría una asignación presupuestal permanente para restaurantes escolares, el Decreto 319 de 1941 introdujo el primer esquema de carácter nacional de administración del servicio de alimentación a estudiantes.

De acuerdo con el modelo establecido en la cita norma, el Ministerio de Educación Nacional debía girar un aporte de manera proporcional entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías los recursos para los restaurantes escolares. El valor del aporte variaba, tratándose de departamentos éste equivalía a treinta y tres por ciento (33%) del costo, en el caso de las Intendencias era del sesenta y seis por ciento (66%), y en para las Comisarías este aporte equivalía al cien por ciento

²⁴ Conforme lo señaló la Corte Constitucional en la aludida Sentencia T-641 de 2016 <<una vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de estos derechos, la libertad de desarrollo del mismo por parte del legislador y de las demás autoridades públicas –incluyendo las autoridades de las entidades territoriales– se ve mermada, pues todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional.>>

(100%) del costo de sostenimiento. Los giros se efectuaban por trimestre anticipado y tenían como fundamento una serie de informes que presentaban por los Directores de Educación de las entidades territoriales de manera periódica. En el evento en que sobraran recursos, el Ministerio de Educación Nacional podía reasignarlos a las entidades que hubieran reportado mayor movimiento.²⁵

Adicionalmente, la norma establecía que el Ministerio de Educación Nacional debía adelantar la inspección y funcionamiento para asegurar el adecuado manejo de los recursos. En el evento en el cual se registrara cualquier tipo de irregularidad el Ministerio podía suspender el servicio.²⁶

3) Administración por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición que había sido creado mediante la Ley 44 de 1947, y que cumplía funciones de <<investigación de los problemas de alimentación y nutrición del país; preparación y capacitación de personal técnico en estos campos, planeación, desarrollo y evaluación de programas de nutrición aplicada a escala nacional, en coordinación con otras entidades gubernamentales y privadas; y supervisión del programa de yodización de la sal>>²⁷. En el ejercicio de estas funciones estaba previsto que el ICBF continuara dando preferencia al mejoramiento de la nutrición de los niños y de las mujeres en período de gestación y lactancia.

Luego de ser creado, el ICBF dio especial atención al desarrollo de proyectos de alimentación los cuales para todos los efectos vino a reemplazar el esquema de administración de la alimentación de escolares establecido en las normas anteriormente referidas. Incluso el nombre del PAE vino a ser acuñado durante este período. Considerando el monto de los recursos que administraba el ICBF, su esquema desconcentrado y la posibilidad de contratación especial que le permitió el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979²⁸, esta entidad adelantó la directamente la contratación de la alimentación que fue provista a establecimientos educativos focalizados por el propio ICBF.

Luego en 2006, el PAE vino a ser considerado como una herramienta para hacer frente a la deserción escolar y a mejorar el desempeño cognitivo de los estudiantes mediante la provisión de raciones alimentarias, ya fueran de tipo complemento o almuerzo.²⁹

²⁵ Ver Decreto 319 de 1941

²⁶ Ibíd.

²⁷ Ley 75 de 1968

²⁸ Hoy incorporado en el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Inclusión Social y Reconciliación. Trata sobre el contrato de aporte.

²⁹ Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

4) Traslado de competencias al Ministerio de Educación

Atendiendo a la importancia del PAE dentro del sistema educativo, la Ley 1450 de 2011 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 <<Prosperidad para Todos>> ordenó el traslado de la ejecución del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 136 de la citada norma:

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 técnicos-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.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.³⁰

En cumplimiento de lo dispuesto en la norma recién aludida, y dada la complejidad de la operación del PAE, el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional conformaron una Mesa Técnica desde la cual se orientó el proceso de transición que tardó un poco más de dos años. Concluida la Mesa Técnica, el Ministerio de Educación Nacional inició la operación del programa el 9 de septiembre de 2013 mediante un esquema de convenio con el ICBF.³¹

³⁰ Párrafo 4º Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011

³¹ Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

Posteriormente, en 2014, el Ministerio administró el PAE de manera directa y sin mediación del ICBF. En el nuevo esquema de operación, el Ministerio de Educación Nacional buscó que las entidades territoriales aportaran recursos adicionales para así aumentar la cobertura del PAE. De esta forma, celebró convenios de asociación con aquellas entidades que estaban comprometidas a aportar recursos al PAE y les transfirió el aporte de la Nación a fin de que estas adelantaran la contratación del servicio de alimentación escolar. En el caso de las entidades territoriales que no manifestaron su voluntad para aportar recursos al PAE, el Ministerio de Educación Nacional adelantó la contratación del servicio de alimentación escolar como se describirá más adelante. Lo anterior atendiendo al propósito de mantener la continuidad del servicio de alimentación, dada su importancia, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional.

5) Marco normativo vigente

A pesar de los esfuerzos adelantados por el Ministerio de Educación Nacional para que las entidades territoriales certificadas en educación cofinanciaran el PAE, la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación del PAE y la dispersión normativa en materia de alimentación y restaurantes escolares parecía imposibilitar la consolidación de un esquema de operación articulado que aprovechara eficientemente los recursos. Por este motivo resultó necesaria la expedición de una nueva reglamentación sobre la materia.

6) La dispersión de fuentes presupuestales para la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Uno de los principales desafíos que enfrenta el PAE –si no el más complejo-, tiene que ver con la variedad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación de este programa. Así mismo, existe un complejo entramado de entidades que detentan diferentes competencias en la gestión y administración de estos recursos, lo que hace sobremanera complicado el funcionamiento del PAE. A continuación se referirán las fuentes públicas que pueden utilizarse para financiar el PAE con indicación de las entidades que intervienen en su gestión:

i. Presupuesto General de la Nación (PGN)

Uno de los principales aportes que recibe el PAE –si no el más cuantioso-, corresponde a los recursos de inversión que se asignan en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Educación Nacional con destinación específica a alimentación escolar. Estos recursos los puede ejecutar el Ministerio de Educación Nacional, mediante suscripción de convenios, o transferencias directas a las entidades territoriales certificadas en educación para que sean utilizados por estas últimas en la contratación del servicio de alimentación escolar. Sin embargo, también pueden ser ejecutados en la suscripción de

contratos de aporte para atender desde el nivel central la prestación del servicio de alimentación escolar³².

Durante los últimos dos años se ha observado una tendencia relevante, en la medida en que los recursos de inversión del PGN han disminuido ostensiblemente, y se han redirigido fundamentalmente para atender la demanda de raciones tipo almuerzo que demanda la implementación de la jornada única escolar.

ii. Sistema General de Participaciones (SGP)

De acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001 los recursos del Sistema General de Participaciones se pueden invertir en el PAE. A continuación se refieren las reglas aplicables a recursos específicos³³ de esta fuente que admiten este uso.

Recursos Prestación del Servicio

En primer lugar deben referirse los recursos correspondientes a la participación de educación que por disposición expresa de la norma deben invertirse en la prestación del servicio educativo. Aun cuando estos recursos se invierten mayoritariamente en el pago de la nómina docente existe una porción denominada recursos adicionales mediante los cuales se puede atender el servicio de alimentación escolar. La gestión y administración de estos recursos corresponde directamente a las entidades territoriales certificadas en educación³⁴.

Recursos de Calidad

Adicionalmente, dentro de la partida de educación del SGP se encuentran los denominados recursos de calidad que son girados directamente por el Ministerio de Educación Nacional a los municipios para pago de otros conceptos distintos a los de nómina, dentro de los cuales se encuentra la alimentación escolar. El manejo de estos recursos por parte de los municipios no certificados impone retos considerables en la medida en que exige una articulación del accionar administrativo con los departamentos en lo que se encuentran³⁵.

0,5% de los Recursos del SGP

Por último lugar se encuentran los recursos correspondientes al 0,5% del SGP que por disposición expresa del parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 deben invertirse en alimentación escolar. Estos recursos como lo establece la citada norma y el artículo 76 numeral 17 serán asignados a los distritos y

³² Ver Ministerio de Educación Nacional

En:https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. (Artículo 15 de la Ley 715 de 2001)

³⁵ Ibid. (Artículo 17 de la Ley 715 de 2001)

municipios. La administración de estos recursos de acuerdo con lo establecido en la citada norma debe involucrar a los rectores y directores de las instituciones educativas³⁶.

iii. Sistema General de Regalías (SGR)

Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) también pueden ser utilizados para financiar el PAE. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012:

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%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.³⁷

iv. Recursos propios de las entidades territoriales

Por último, pero no menos importante son los recursos provenientes ingresos de las entidades territoriales. Aunque en algunos casos el aporte de estos recursos puede ser porcentualmente menor que las demás fuentes, algunas entidades territoriales certificadas en educación invierten ingentes recursos que incluso superan los que reciben por otras fuentes. Ese ha sido el caso del Distrito Capital de Bogotá.³⁸ Ahora bien, como se aludió anteriormente, existen importantes desafíos para asegurar que los recursos que aportan los municipios no certificados sean utilizados de manera unificada y eficiente junto con los del Departamento.

7) La dispersión normativa en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Además de la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para financiar el PAE, la variedad de normas sobre quiénes detentan efectivamente las competencias dentro del programa generaban enorme confusión entre las entidades territoriales y la Nación. Efectivamente, mientras que la Ley 1450 de 2011 le asigna al Ministerio de Educación Nacional <<la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su

³⁶ Artículos 2 y 76 de la Ley 715 de 2001.

³⁷ Artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

³⁸ Ver

prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales>>³⁹, otras normas parecían conferirle el manejo de los restaurantes escolares de manera exclusiva a los Distritos y Municipios.

A manera de ejemplo, el numeral 17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece de manera expresa 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. Adicionalmente, 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.

Por otro lado, la Ley 1551 de 2012 <<Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios>> prescribe en el numeral 20 del artículo 6° que es función de cada municipio ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, los cuales podrán brindar acompañamiento técnico de acuerdo con sus competencias. La expedición de esta norma suscitó interrogantes sobre la supuesta derogatoria de la norma del Plan de Desarrollo 2010 - 2014. Sin embargo, la interpretación del Gobierno Nacional era que ambas normas estaban vigentes y debía brindarse claridad en el reglamento sobre cómo coexistían y se articulaban las competencias de las entidades territoriales y la Nación.

8) El Decreto 1852 de 2015 y la descentralización de la administración del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Una de las consecuencias que trajo consigo la dispersión de fuentes de financiamiento y normas sobre las competencias de las entidades en el PAE, fue el manejo desarticulado e ineficiente de los recursos de la alimentación escolar. En efecto, varias de las veintisiete entidades territoriales certificadas en educación que manifestaron su negativa a suscribir convenios de asociación con el Ministerio de Educación Nacional para cofinanciar el PAE mediante un esquema de operación unificado, utilizaron los recursos a su disposición para contratar sus propios operadores del servicio de alimentación escolar. Por este motivo en lugar de contratarse un único operador para una zona definida, se contrataban dos o más operadores que algunas oportunidades se encontraban en la cocina de un mismo establecimiento educativo.

³⁹ Parágrafo 4° Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

Frente a esta situación y otras anomalías que fueron ampliamente divulgadas, el Ministerio de Educación Nacional impulsó la expedición del Decreto 1852 de 2015 que entró en vigencia el 16 de septiembre de ese año. Por medio de esta norma se brindó claridad sobre el esquema de funcionamiento de la alimentación escolar. Para lograr el adecuado manejo de una bolsa común de recursos, la norma dispuso que el Ministerio de Educación Nacional debe girar directamente los recursos de inversión del PGN a las entidades territoriales certificadas en educación para que éstas los incorporen en sus presupuestos y los aúnen a los recursos de lo que dispongan, para luego adelantar la contratación del servicio de alimentación escolar de forma unificada y eficiente.⁴⁰

Así mismo, en este esquema, las entidades territoriales certificadas en educación deben determinar, según los recursos disponibles y el valor unitario de la ración, la cobertura, el número de cupos que alcanzará el programa en su jurisdicción, teniendo en cuenta que es quien conoce las necesidades más apremiantes. De otra parte deben cumplir con los lineamientos técnico-administrativos del PAE que fueron actualizados mediante la Resolución 16.432 de octubre 2 de 2015.

9) El esfuerzo normativo por asegurar el funcionamiento de una bolsa común de recursos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El pasado 25 de mayo el Presidente de la República sancionó la Ley 1955 de 2019 que dispone en su artículo 189 la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Esta nueva tiene dentro de sus funciones: (i) fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar, (ii) definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar, (iii) ampliar la cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización, (iv) proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.

La nueva entidad debe entrar en funcionamiento en el año 2020. Sin embargo, para el momento resulta incierto cuál será el esquema de operación propuesto. Si será uno que promueva la descentralización, o si por el contrario promoverá la centralización del programa dentro de un único esquema de contratación.

Adicionalmente, es incierto cuáles serán los mecanismos para lograr la concentración de recursos, en la medida en que cada fuente se gobierna por sus propias normas y éstas no han sido modificadas por la citada Ley 1955 de 2019.

Sin embargo, en orden a garantizar la adecuada protección del derecho de los estudiantes, resulta esencial que se provenan alimentos sanos y

⁴⁰ Ver Decreto 1852 de 2015

no productos ultraprocesados como ocurre actualmente en virtud de los Lineamientos Técnicos Administrativos actualmente vigentes.

(2) Servicio de alimentación en las instituciones educativas no oficiales

Mientras que el PAE se ofrece en un número significativo de instituciones educativas oficiales previamente focalizadas de acuerdo con otros criterios técnicos; las instituciones educativas privadas proveen comúnmente servicios de alimentación escolar a los estudiantes. Este servicio debe ser contratado por los propios estudiantes, y es por regla general voluntario. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto 1075 de 2015, se considera un cobro periódico adicional a la pensión, y se define de la siguiente manera:

Cobros Periódicos: son las sumas que pagan periódicamente los padres de familia o acudientes que voluntariamente lo hayan aceptado, por concepto de servicios de transporte escolar, alojamiento escolar y alimentación, prestados por el establecimiento educativo privado. Estos cobros no constituyen elemento propio de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo.

La prestación de este servicio debe estar alineada con las regulaciones sanitarias aplicables a la preparación de alimentos. En ese orden de ideas quien los prepare, ya sea la propia institución educativa, o un tercero designado deben cumplir con las condiciones de infraestructura y de higiene en la preparación de alimentos para asegurar su inocuidad.

No obstante, resulta preciso anotar que no existe ninguna regulación específica aplicable a los alimentos que se deben ofrecer a los estudiantes. De ahí que cualquier producto (salvo que se encuentre restringido por norma los menores de 18 años como es el caso de las bebidas alcohólicas) siempre que cumpla las condiciones sanitarias de inocuidad puede ser ofrecido a los estudiantes. En consecuencia no existe ninguna disposición que obligue a los establecimientos educativos a proveer alimentos reales a los estudiantes.

Con todo es preciso anotar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

(3) Tienda escolar

Las tiendas escolares son otro de los espacios en los cuales los estudiantes acceden a los alimentos. Sobre estas vale anotar que no existen normas nacionales que les obliguen a los establecimientos educativos a cumplir con

estándares específicos. Por norma general deben ofrecer alimentos vigentes con registro sanitario, o preparados de acuerdo con las normas sanitarias aplicables.

El Distrito de Bogotá es la única entidad territorial certificada en educación que a la fecha ha impartido una regulación específica aplicable a las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales. Esta regulación contenida en la Resolución Distrital 2092 de 2015 busca eliminar de manera gradual la oferta de productos fritos, empaquetados, comidas rápidas, y bebidas azucaradas. El año en que se espera que las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales hayan eliminado por completo estos productos, es 2023. Por lo que ha habido solicitudes de la sociedad civil para agilizar este proceso.

De otra parte, se registran algunas iniciativas tendientes a procurar alimentos sanos a los estudiantes en las tiendas escolares de los establecimientos educativos de las siguientes entidades territoriales: (i) Cali, (ii) Valle del Cauca, (iii) Cundinamarca, (iv) Medellín.

Adicionalmente, es preciso observar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus PEI que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

3) Medidas que se pretenden implementar para hacer frente a la problemática

La alimentación de niñas, niños y adolescentes debe ser equilibrada y nutritiva a fin de procurar el mejor nivel de salud y de prevenir la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Considerando que uno de los ámbitos en los que niños, niñas y adolescentes se alimentan es en el entorno escolar, se debe asegurar que éste sea el más adecuado para procurar los mejores alimentos posibles que contribuyan de la mejor forma a la adecuada alimentación de estos sujetos de especial protección constitucional.

En ese orden de ideas y atendiendo a la estructura administrativa relacionada con la provisión de alimentos en el entorno escolar, específicamente en las instituciones educativas oficiales y no oficiales de preescolar, básica y media el proyecto de ley introduce una serie de medidas orientadas a restringir la provisión de productos ultra procesados y otros que estén fuertemente correlacionados con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles, y dar paso a la oferta de alimentos saludables que en lo posible correspondan a la producción local de alimentos y que sean respetuosos de las tradiciones gastronómicas de la población.

Para lograr este objetivo, el proyecto establece un período de transición para que los alimentos que son provistos por las instituciones educativas como por terceros (como es el caso del PAE) cumplan las calidades que la propuesta normativa define y que tienen como objetivo asegurar la alimentación saludable de los estudiantes. El proceso establece unas condiciones uniformes para efectos de que las autoridades competentes puedan adelantar el control correspondiente.

Así mismo, el proyecto normativo buscar hacer frente a la publicidad de estos productos ultra procesados para efectos de prevenir el consumo pro otras vías y en otros escenarios. De igual forma brinda coherencia a la acción que adelantan las instituciones educativas.

Por lo expuesto, ponemos en consideración de la Cámara de Representantes el presente Proyecto de Ley “POR LA CUAL SE ADOPTA UNA ESTRATEGIA PARA PROPICIAR AMBIENTES ESCOLARES QUE OFREZCAN ALIMENTACIÓN BALANCEADA Y SALUDABLE EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PUBLICAS Y PRIVADAS”.

Cordialmente,

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre:

Nombre: