



Barranquilla D.E.I. y P, febrero de 2024

Doctor

DAVID ASHTON CABRERA

Presidente

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO

Ciudad.

Asunto: Exposición de motivos del proyecto de ordenanza departamental **“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL TERMINO DE EXENCION DEL PAGO DE LAS ESTAMPILLAS EN LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS SUSCRITOS EN EL MARCO DE LA EJECUCION DEL PLAN DE ALIMENTACION ESCOLAR – PAE SEÑALADO EN EL PARAGRAFO TRANSITORIO ADICIONADO POR MEDIO DE LA ORDENANZA No. 000574 DE 2022”**

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Diputados:

Me permito someter a consideración de la Honorable Asamblea Departamental del Atlántico el proyecto de ordenanza **“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL TERMINO DE EXENCION DEL PAGO DE LAS ESTAMPILLAS EN LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS SUSCRITOS EN EL MARCO DE LA EJECUCION DEL PLAN DE ALIMENTACION ESCOLAR – PAE SEÑALADO EN EL PARAGRAFO TRANSITORIO ADICIONADO POR MEDIO DE LA ORDENANZA No. 000574 DE 2022”**.

A través del presente proyecto de ordenanza se solicita a la Honorable Asamblea Departamental del Atlántico excluir temporalmente del pago de las estampillas departamentales la contratación de suministro de raciones alimentarias que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar – PAE, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024, señaladas en el parágrafo transitorio adicionado por la Ordenanza Departamental No. 00574 de 2022 que modificó el artículo 156 del Decreto Ordenanzal No. 0545 de 2017 adicionado mediante

1. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El proyecto de Ordenanza tiene como objetivo Excluir temporalmente del pago de las estampillas departamentales la contratación de suministro de raciones alimentarias que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar - PAE.

2. CONSIDERACIONES LEGALES

2.1. FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS.

Los departamentos cumplen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución Política y las leyes. Al respecto, el artículo 298 de la Constitución Política dispone:



SC-CER627381

NIT: 890.102.006-1
Código Postal: 080003
Código DANE: 08-000

Gobernación del Atlántico

atlantico.gov.co

• atencionalciudadano@atlantico.gov.co
• (57)(5) 330 7103
• Calle 40 carreras 45 y 46 / Barranquilla - Colombia
Línea Gratuita: 01 8000 915 307



“(…) Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga. (…)”

Las mencionadas funciones se ejecutan por parte de los departamentos en los términos que disponga la Constitución Política y la ley; en el marco de lo dispuesto, a su vez, por los planes y programas de desarrollo económico y social, tanto nacionales como departamentales. Al respecto dispone el artículo 4° de la Ley 2200 de 2022:

*“(…) **Artículo 4. Competencias.** Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Política y demás disposiciones legales vigentes, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias:*

(…)

3. Bajo esquemas de concurrencia y/o subsidiaridad:

3.1 En materia de servicios públicos, les corresponde a los departamentos conforme al régimen jurídico que fije la ley, asegurar su cobertura y prestación eficiente en cumplimiento de los fines del Estado, garantizando su calidad y universalidad:

3.1.1. Educación. Ejecutar las competencias para la prestación del servicio educativo en los municipios de su jurisdicción que no estén certificados en educación, según los criterios que establezca la ley orgánica de recursos y competencias. De igual manera, pueden concurrir con la acción y el ejercicio de las funciones propias de los distritos o municipios certificados en educación que se encuentren dentro de su territorio. También contribuirá en la formulación de estrategias para promover el acceso, cobertura, permanencia y calidad de la educación en las zonas rurales. (…)”

Asimismo, el numeral 2 del artículo 5° de la Ley 2200 de 2022, señala:

*“(…) **Artículo 5. Regulación de los departamentos en materias especiales.** Los departamentos están regulados en determinadas materias, conforme al régimen normativo específico, así:*

(…)

2.- La elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales departamentales se someterán en todo a la Ley orgánica expedida para tal fin y al programa de gobierno aprobado por el voto programático de los ciudadanos en la elección del gobernador. También deberá cumplir con los mecanismos de armonización y su sujeción a los presupuestos oficiales y planes de inversión. En su debate y discusión debe garantizarse y hacerse efectiva la amplia participación ciudadana. (…)”





En conformidad al documento de Orientaciones Generales sobre la Contratación del Servicio Educativo en Prescolar, Básica y Media, con fecha del diez (10) de enero de 2024, resalta las competencias en materia educativa de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación- ETC, de las que se señalan: **i.** Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. **ii.** Mantener la cobertura y propender a su ampliación. **iii.** Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción. **iv.** Administrar el sistema de información educativa y suministrar la información con la calidad y en la oportunidad que se requiera. **v.** Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción. En ese sentido, en el marco normativo, detallan el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, el cual dispone:

“(…) Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial. Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. (…)”

Para el cumplimiento de las funciones que la Constitución Política y las leyes han asignado a los departamentos, estas disposiciones, han atribuido a los gobernadores y asambleas departamentales sendas atribuciones y competencias.

3. JUSTIFICACIÓN

La Carta Política, norma de mayor jerarquía dentro de nuestro ordenamiento jurídico estipula que la educación es un derecho fundamental, ello quedó reflejado en el artículo 67, que en su literalidad manifiesta:

“(…) La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (…)”

De este mandato Constitucional, se desprenden una serie de obligaciones para el Estado Social de Derecho que propenden en conjunto por la correcta materialización de este derecho, pues se ha advertido que la educación necesita un conjunto de garantías para su correcta materialización; ya que, es necesario rodearla de una serie de derechos que propendan por el correcto desarrollo de los menores, en el marco del bienestar social que debe garantizar el Estado; en especial para las poblaciones más vulnerables, lo que incluye no solo el transporte, sino la **alimentación de los menores**.

Esta última, junto a la correcta nutrición, es un eje del adecuado desarrollo de los menores en las instituciones educativas. Ello por cuanto, la alimentación es indispensable para potenciar el desempeño académico dentro de las aulas. El Ministerio de Educación ha recalcado que es un elemento que, además, aporta a la permanencia de los estudiantes en los centros educativos, evitando así la deserción de los mismos. Lo anterior, debido a que se alertó que las poblaciones más vulnerables son aquellas que más dificultades tienen con la alimentación de los menores; pues, representa una carga y un esfuerzo para las familias el enviar a los menores con los alimentos necesarios para desempeñarse durante la jornada escolar.



En vista de ello, y buscando no solo la correcta alimentación y nutrición de los menores que asisten al colegio, sino un mejor desempeño académico y una menor deserción es que el Gobierno Nacional crea el **Plan de Alimentación Escolar (PAE)**, el cual es definido en el **Decreto 1852 de 2015** así:

“(…) 1. Programa de Alimentación Escolar - PAE: estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables (…)”.

Que la Ley 1955 del año 2019, determinó en el artículo 189 la creación de una institucionalidad con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente asignándole como objeto el de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, denominada la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), entidad adscrita al MEN, y estructurada a través del Decreto 218 de 2020.

Que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA) expidió la Resolución No. 00335 de 2021 por medio “*Por la cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar – PAE*” y en ella se establece como objetivo general, lo siguiente:

“(…) Artículo 3. Objetivo general del PAE. Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad (…)”.

Es decir que, este programa se crea con un enfoque que busca facilitar la correcta alimentación de los menores, para que estos puedan acceder a la educación y sobre todo mantenerse en ella de inicio a fin, generando un bienestar en la salud de los menores, pues garantiza una correcta nutrición que permite un rendimiento adecuado en las instituciones educativas que en consecuencia previene la deserción relacionada con este tipo de dificultades económicas y contribuye a las trayectorias educativas completas de nuestros niños, niñas y adolescentes con resultados de calidad.

Este programa busca crear y consolidar una política de igualdad de oportunidades que consolide el Estado Social de Derecho, eliminando las brechas que se pueden generar entre las poblaciones más vulnerables que sufren dificultades al acceder a una correcta alimentación en las instituciones escolares, equiparándolos con la demás población para que así estén en igualdad de condiciones y puedan materializar su proyecto de vida, entendiendo que cada estudiante es un fin en sí mismo y que la correcta alimentación es un medio adecuado que propende a la consecución de tal finalidad.





Tan loable fin fue reconocido por la Corte Constitucional, quien en Sentencia T- 457 de 2018, reconoció ello así:

“(…) (i) la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; igualmente, contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado; propende por el nivel de salud más alto posible; potencia la atención de los menores de edad para el aprendizaje y aumenta la matrícula escolar; (iii) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. La alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que el estudiante, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir; (iv) entre los sectores priorizados y focalizados para brindar un servicio gratuito se encuentra la población del sector rural de escasos recursos económicos y las personas calificadas en el SISBEN 1 y 2; (v) su implementación compromete diferentes recursos públicos; (vi) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación; y (vii) en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes (…)”.

Es por ello, que cuando estos contratos se gravan por el Departamento con Estampillas, se genere un incremento en el valor del contrato que finalmente es nuevamente recaudado por el Departamento, lo cual afecta este sobrecosto en la posibilidad de mayor adquisición de productos o servicios en el monto del cobro de la estampilla.

Durante el ejercicio del año 2023, los precios de los alimentos presentaron altos incrementos, consecuencia de diferentes factores, entre ellos están: el costo de los fertilizantes al ser importados y afectados por el costo de la divisa que tuvo un incremento durante el año del 16%, impactando así los precios de las frutas y verduras utilizadas para la producción de cada uno de los componentes utilizados en los programas de atención escolar (PAE); por otra parte la crisis vivida de los *containers*, afectaron en gran medida el encarecimiento de los costos de fletes internacionales y la importación de productos como los cereales que no se producen en el país, consecuencia del aumento por el periodo de sequía que ha aumentado casi el doble de los precios del trigo estadounidense, materia prima necesaria para la elaboración de cereales de consumo en el país con lo cual también impacta las compras de los componentes básicos del PAE.

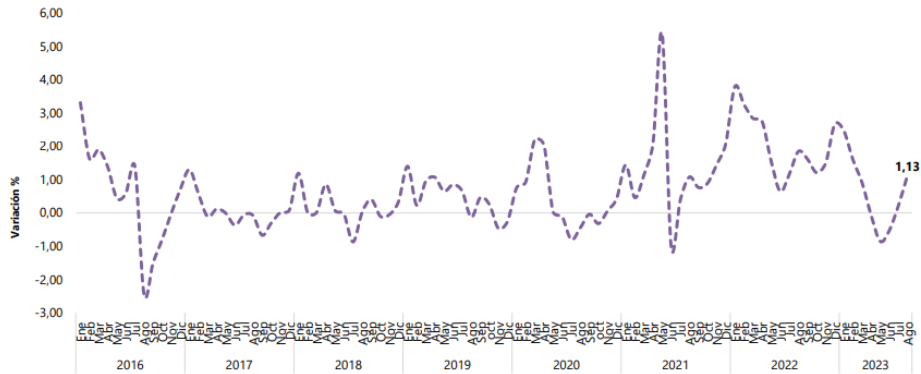
El Departamento Nacional Administrativo de Estadística (DANE), con cifras oficiales, dio a conocer que el sector de los alimentos y las bebidas ha sido el más golpeado por la mayor inflación registrada en el país en los últimos 5 años.

En las cifras anuales se encuentra que los alimentos y las bebidas no alcohólicas subieron 1,13%, es decir que en promedio se pagó casi un 2% más de lo que pagaba en enero de 2023 por la comida.



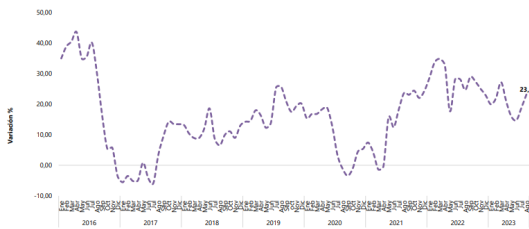


Variación mensual del IPC de alimentos y bebidas no alcohólicas según dominio Agosto 2023

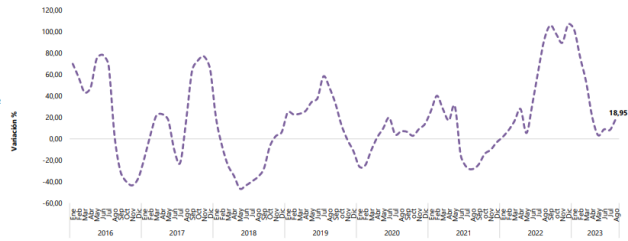


Fuente: DANE – IPC

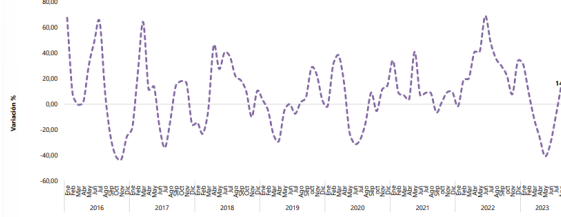
Variación anual del IPC de frutas frescas Enero 2016 – Agosto 2023



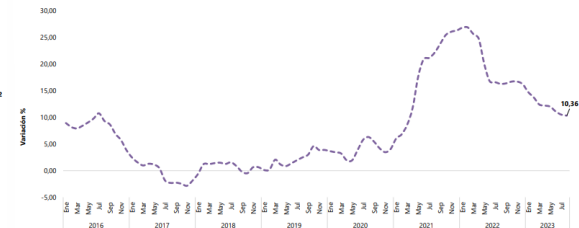
Variación anual del IPC de cebollas Enero 2016 – Agosto 2023



Variación anual del IPC de tomate Enero 2016 – Agosto 2023



Variación anual del IPC de carne de aves Enero 2016 – Agosto 2023



Fuente: DANE – IPC.

En los anteriores gráficos publicados en el último boletín de IPC por el DANE, se puede evidenciar un incremento sustancial en los índices de precios del consumidos de los principales productos de economía familiar.

De otro lado, el comportamiento comparativo de los precios mayoristas de los principales alimentos en la ciudad de Barranquilla, durante los meses de enero de 2022 y enero de 2023, según el Sistema de



SC-CER627381

NIT: 890.102.006-1
Código Postal: 080003
Código DANE: 08-000

Gobernación del Atlántico
atlantico.gov.co

• atencionalciudadano@atlantico.gov.co
• (57)(5) 330 7103
• Calle 40 carreras 45 y 46 / Barranquilla - Colombia
Línea Gratuita: 01 8000 915 307



Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario -SIPSA - Precios Mayoristas del DANE arrojó los siguientes comportamientos:

Comportamiento de los precios mayoristas de los principales alimentos en la ciudad de Barranquilla durante enero de 2022 y enero de 2023		
Producto en kg	Precios Barranquilla	
	ene-22	ene-23
Hortalizas y verduras		
Arveja verde en vaina	7.922	10.033
Cebolla cabezona blanca	2.098	4.200
Cebolla junca	1.595	5.667
Chócolo mazorca	1.326	923
Habichuela	3.889	4.292
Lechuga Batavia	1.838	2.981
Pepino cohombro	1.111	1.565
Pimentón	2.514	1.707
Remolacha	1.279	1.305
Tomate*	2.918	2.706
Zanahoria	1.759	1.293
Frutas frescas		
Aguacate papelillo	5.678	8.000
Banano*	1.417	1.760
Coco	4.056	3.900
Guayaba pera	2.381	2.981
Limón común	5.861	6.557
Lulo	5.133	5.675
Mandarina*	2.230	3.066
Mango Tommy	3.215	1.724
Mora de Castilla	4.686	3.055
Naranja Valencia	1.413	1.269
Papaya*	1.767	n.d.
Piña *	1.603	2.387
Tomate de árbol	2.071	2.602
Tubérculos y plátanos		
Papa negra*	2.332	2.268
Papa criolla limpia	2.993	3.573
Plátano hartón verde	2.125	1.050



Yuca*	1.318	1.811
Granos, cárnicos y procesados		
Arroz de primera	2.735	4.015
Fríjol seco*	7.847	5.818
Lenteja importada	5.571	7.050
Maíz blanco trillado	2.741	3.141
Queso costeño	18.942	23.250
Carne de cerdo, lomo sin hueso	18.833	19.667
Carne de res, bola de pierna	20.283	25.583
Pechuga de pollo	12.983	13.275
Aceite vegetal mezcla**	9.468	9.657
Azúcar sulfitada	2.929	4.006
Galletas saladas	9.351	10.774
Harina de trigo	2.741	3.401
Harina precocida de maíz	2.909	4.102
Lomitos de atún en lata	26.118	38.500
Margarina	15.330	16.368
Panela*	4.462	4.154
Pastas alimenticias	6.197	6.534
Salsa de tomate doy pack	11.653	11.383

Fuente: SIPSA - DANE boletín enero 2022 y
boletín enero 2023

*Variedad predominante en el mercado

** Los precios reportados para los huevos son \$/unidad y los del aceite vegetal mezcla \$/litro.

Nota: los datos dispuestos son extraídos de los boletines referidos en la fuente de la información

Otro de los componentes que afectaron los precios en 2024 y aportando a la inflación y por ende a la carestía, es el incremento decretado por el gobierno del 12,47% de aumento en el salario mínimo mensual legal vigente, siendo el aumento más alto en los últimos 10 años, lo que genera una presión inflacionaria en el corto plazo de los precios del consumidor, los cuales se ven reflejados de manera sustancial en los precios específicos informados por el DANE en los boletines antes mencionados.





Año	Salario mínimo mensual	Auxilio de Transporte	Normatividad Decreto
2024	1.300.000	162.000	2292 de dic 29 2023
2023	1.160.000	140.606	2623 de dic 28 2022
2022	1.000.000	117.172	1724 de dic 15 de 2021
2021	908,526	106,454	1786 de dic 29 de 2020
2020	877,803	102,854	2360 de dic 26 de 2019

Fuente: Revista PORTAFOLIO.

En conclusión, el incremento de precios por los diferentes factores que inciden en la tarifa y precios de los componentes afectados directamente de los programas de atención de la primera infancia se vieron afectados por los siguientes IPC 9,28% % la devaluación de la moneda del 16%, incrementos del SSMLV 12%, incrementos en alimentos del 5,01% y la carga impositiva por la suscripción del contrato tasada en el 13.3% del valor del mismo, afectan considerablemente los precios de mercado de los diferentes productos que componen las raciones alimenticias. Teniendo en cuenta los incrementos mencionados la tarifa se ve afectada en un aumento ponderado de aproximadamente el 31%.

En ese contexto, se ha considerado la necesidad de levantar transitoriamente la imposición de las estampillas Departamentales en los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar, en aras de liberar la carga tributaria de la contratación de este servicio, que resulta de vital importancia para la población escolar que corresponde alrededor de 76 mil niños titulares de derechos atendidos en los 20 municipios no certificados del Departamento, lo que ha representado durante este año un total de más de 8.300.000 raciones entregadas a favor de los estudiantes.

Siendo la niñez un grupo poblacional de especial atención cuyos derechos son de raigambre constitucional, se hace necesario aminorar las cargas asociadas a esta clase de contratos en aras de garantizar raciones acordes con los pedidos nutricionales idóneos para la alimentación de los niños del departamento. Cada peso que se invierta en la sana alimentación de esa población garantiza menor riesgos de enfermedades que acarrear costos futuros a los sistemas de salud públicos, de manera que más que levantamiento de un gravamen se trata de una medida de mitigación de riesgos y de protección a la niñez.

Es necesario tener en cuenta que, a menor costo en la contratación, mayor probabilidad de recursos para ejecutar en gastos necesarios e inmediatos. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el sujeto pasivo que existen dos tipos de obligados:





“(...) De iure´ que son aquellos que pagan formalmente el impuesto; y ´de facto´ quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final (Sentencia C-209/16) (...)”.

De igual forma, es importante mencionar que, en el caso de las estampillas en estos contratos, de no establecerse la exclusión de la carga tributaria, hace que se genere una gran dificultad en la gestión pública departamental, debido al alto costo que implica el pago de estampillas a cargo de los contratistas de suministro de las raciones de alimentación en el marco del programa PAE, asociados a la legalización de los contratos.

No es menos importante recordar que, los altos costos en estos escenarios son asumidos por la misma Gobernación del Departamento del Atlántico, ya que se incluye el valor de este impuesto indirecto dentro de los contratos, es decir, la reducción de la tarifa no la goza en estricto sentido el contratista sino la entidad, lo cual representa un menor costo fiscal, que en épocas de crisis permite mayor capacidad de gasto para adquirir más bienes o servicios asociados a las necesidades del PAE o inclusive otras.

El proyecto PAE se ejecutará en los establecimientos educativos oficiales de los veinte (20) municipios no certificados en educación en el Departamento del Atlántico, distribuidos de acuerdo con las subregiones establecidas por el Departamento, a saber: SABANALARGA, BARANOA, GALAPA, JUAN DE ACOSTA, PUERTO COLOMBIA, PIOJÓ, TUBARÁ, USIACURÍ, LURUACO, REPELÓN, SABANAGRANDE, PALMAR DE VARELA, SANTO TOMÁS, PONEDERA, POLONUEVO, CANDELARIA, CAMPO DE LA CRUZ, SUÁN, MANATÍ Y SANTA LUCÍA.

En consideración de lo anterior se propone la adopción de un párrafo transitorio así:

TEXTO ORIGINAL DECRETO 00574 DE 2022	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo décimo sexto. Adiciónese un párrafo transitorio al numeral primero del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 0545 de 2017, así:</p> <p>“(...) Parágrafo transitorio. Los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, no pagarán las estampillas de que trata este numeral. La</p>	<p>Artículo primero. Adiciónese un párrafo transitorio al numeral primero del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 0545 de 2017, así:</p> <p>“(...) Parágrafo transitorio. Los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, no pagarán las estampillas de que trata este numeral. La exención dada en</p>





exención dada en este párrafo transitorio | este párrafo transitorio será hasta el 31 de
será hasta el 31 de diciembre del 2023. (...) | diciembre del 2024. (...)"

En mérito de lo expuesto, Honorables Diputados, a continuación, se somete a consideración de la Asamblea Departamental el siguiente proyecto de ordenanza.

De los señores diputados,

EDUARDO VERANO DE LA ROSA
Gobernador del Departamento del Atlántico

Proyectó (Revisó): Felipe Heras/Asesor Externo Secretaría General
Revisó: Claudia Rojas Blanco-Subsecretaria de Rentas
Revisó: Nini Cantillo Estrada-Secretaria de Hacienda
Revisó: Rachid Nader Orfale/Secretario Jurídico Departamental





“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL TERMINO DE EXENCION DEL PAGO DE LAS ESTAMPILLAS EN LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS SUSCRITOS EN EL MARCO DE LA EJECUCION DEL PLAN DE ALIMENTACION ESCOLAR – PAE SEÑALADO EN EL PARAGRAFO TRANSITORIO ADICIONADO POR MEDIO DE LA ORDENANZA No. 000574 DE 2022”

ORDENANZA No. _____ de 2024

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política, artículo 19 de la Ley 2200 de 2022, artículo 156 del Decreto Ordenanzal No. 0545 de 2017, y el artículo 16 de la Ordenanza Departamental No. 00574 de 2022, y

CONSIDERANDO:

Que, la Carta Política, norma de mayor jerarquía dentro de nuestro ordenamiento jurídico estipula que la educación es un derecho fundamental, ello quedó reflejado en el artículo 67, que en su literalidad manifiesta:

“(…) La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (…).”

Que, de este mandato Constitucional, se desprenden una serie de obligaciones para el Estado Social de Derecho que propenden en conjunto por la correcta materialización de este derecho, pues se ha advertido que la educación necesita un conjunto de garantías para su correcta materialización; ya que, es necesario rodearla de una serie de derechos que propendan por el correcto desarrollo de los menores, en el marco del bienestar social que debe garantizar el Estado; en especial para las poblaciones más vulnerables, lo que incluye no solo el transporte, sino la **alimentación de los menores**.

Que, esta última, junto a la correcta nutrición, es un eje del adecuado desarrollo de los menores en las instituciones educativas. Ello por cuanto, la alimentación es indispensable para potenciar el desempeño académico dentro de las aulas. El Ministerio de Educación ha recalcado que es un elemento que, además, aporta a la permanencia de los estudiantes en los centros educativos, evitando así la deserción de los mismos. Lo anterior, debido a que se alertó que las poblaciones más vulnerables son aquellas que más dificultades tienen con la alimentación de los menores; pues, representa una carga y un esfuerzo para las familias el enviar a los menores con los alimentos necesarios para desempeñarse durante la jornada escolar.

Que, en vista de ello, y buscando no solo la correcta alimentación y nutrición de los menores que asisten al colegio, sino un mejor desempeño académico y una menor deserción es que el Gobierno Nacional crea el **Plan de Alimentación Escolar (PAE)**, el cual es definido en el **Decreto 1852 de 2015** así:

*“(…) 1. Programa de Alimentación Escolar - PAE: estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del **suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar**, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables (…).”*

Que, la Ley 1955 del año 2019, determinó en el artículo 189 la creación de una institucionalidad con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente asignándole como objeto el de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, denominada la Unidad Administrativa Especial de Alimentación



SC-CER627381

NIT: 890.102.006-1
Código Postal: 080003
Código DANE: 08-000

Gobernación del Atlántico

atlantico.gov.co

• atencionalciudadano@atlantico.gov.co
• (57)(5) 330 7103
• Calle 40 carreras 45 y 46 / Barranquilla - Colombia
Línea Gratuita: 01 8000 915 307



Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), entidad adscrita al MEN, y estructurada a través del Decreto 218 de 2020.

Que, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA) expidió la Resolución No. 00335 de 2021 por medio “*Por la cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar – PAE*” y en ella se establece como objetivo general, lo siguiente:

“(…) Artículo 3. Objetivo general del PAE. Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad (…).”

Que, Es decir que, este programa se crea con un enfoque que busca facilitar la correcta alimentación de los menores, para que estos puedan acceder a la educación y sobre todo mantenerse en ella de inicio a fin, generando un bienestar en la salud de los menores, pues garantiza una correcta nutrición que permite un rendimiento adecuado en las instituciones educativas que en consecuencia previene la deserción relacionada con este tipo de dificultades económicas y contribuye a las trayectorias educativas completas de nuestros niños, niñas y adolescentes con resultados de calidad.

Que, este programa busca crear y consolidar una política de igualdad de oportunidades que consolide el Estado Social de Derecho, eliminando las brechas que se pueden generar entre las poblaciones más vulnerables que sufren dificultades al acceder a una correcta alimentación en las instituciones escolares, equiparándolos con la demás población para que así estén en igualdad de condiciones y puedan materializar su proyecto de vida, entendiendo que cada estudiante es un fin en sí mismo y que la correcta alimentación es un medio adecuado que propende a la consecución de tal finalidad.

Que, tan loable fin fue reconocido por la Corte Constitucional, quien en Sentencia T- 457 de 2018, reconoció ello así:

“(…) (i) *la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; igualmente, contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado; propende por el nivel de salud más alto posible; potencia la atención de los menores de edad para el aprendizaje y aumenta la matrícula escolar; (iii) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. La alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que el estudiante, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir; (iv) entre los sectores priorizados y focalizados para brindar un servicio gratuito se encuentra la población del sector rural de escasos recursos económicos y las personas calificadas en el SISBEN 1 y 2; (v) su implementación compromete diferentes recursos públicos; (vi) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación; y (vii) en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes (…)*”.

Que, es por ello, que cuando estos contratos se gravan por el Departamento con Estampillas, se genere un incremento en el valor del contrato que finalmente es nuevamente recaudado por el Departamento, lo cual afecta este sobrecosto en la posibilidad de mayor adquisición de productos o servicios en el monto del cobro de la estampilla.



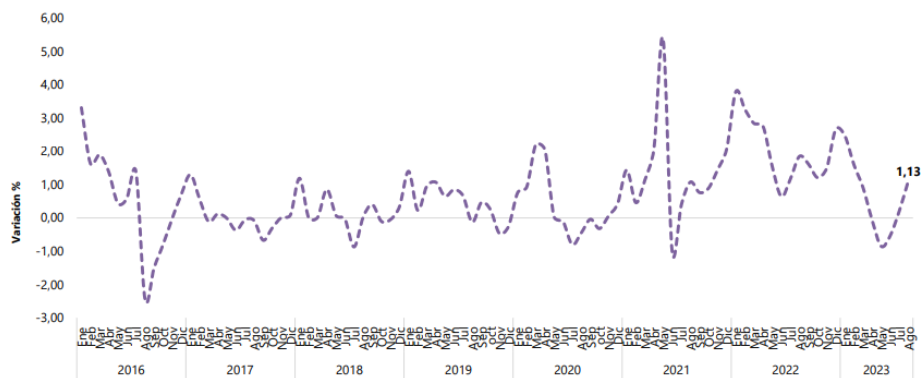


Que, durante el ejercicio del año 2023, los precios de los alimentos presentaron altos incrementos, consecuencia de diferentes factores, entre ellos están: el costo de los fertilizantes al ser importados y afectados por el costo de la divisa que tuvo un incremento durante el año del 16%, impactando así los precios de las frutas y verduras utilizadas para la producción de cada uno de los componentes utilizados en los programas de atención escolar (PAE); por otra parte la crisis vivida de los *containers*, afectaron en gran medida el encarecimiento de los costos de fletes internacionales y la importación de productos como los cereales que no se producen en el país, consecuencia del aumento por el periodo de sequía que ha aumentado casi el doble de los precios del trigo estadounidense, materia prima necesaria para la elaboración de cereales de consumo en el país con lo cual también impacta las compras de los componentes básicos del PAE.

Que, el Departamento Nacional Administrativo de Estadística (DANE), con cifras oficiales, dio a conocer que el sector de los alimentos y las bebidas ha sido el más golpeado por la mayor inflación registrada en el país en los últimos 5 años.

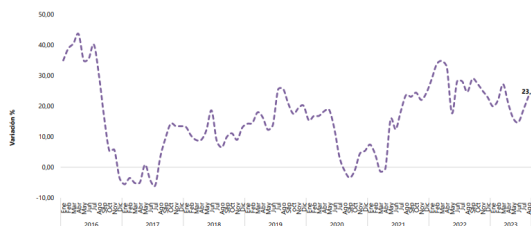
Que, en las cifras anuales se encuentra que los alimentos y las bebidas no alcohólicas subieron 1,13%, es decir que en promedio se pagó casi un 2% más de lo que pagaba en enero de 2023 por la comida.

Variación mensual del IPC de alimentos y bebidas no alcohólicas según dominio
Agosto 2023

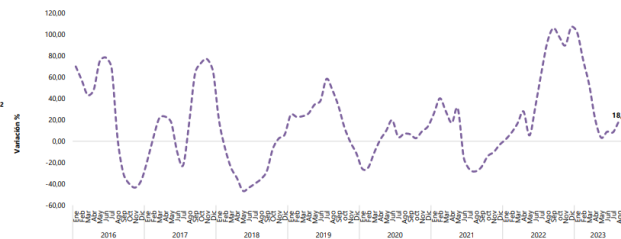


Fuente: DANE – IPC

Variación anual del IPC de frutas frescas
Enero 2016 – Agosto 2023



Variación anual del IPC de cebollas
Enero 2016 – Agosto 2023



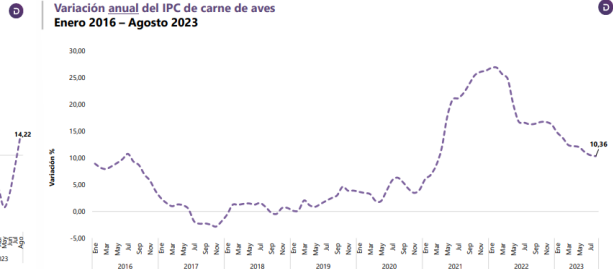
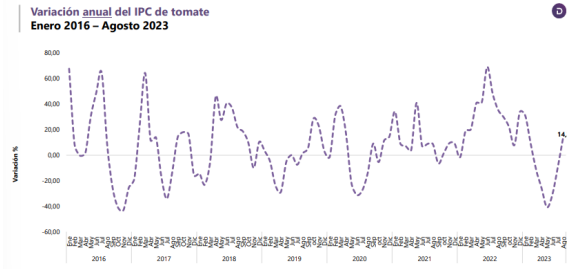
SC-CER627381

NIT: 890.102.006-1
Código Postal: 080003
Código DANE: 08-000

Gobernación del Atlántico

atlantico.gov.co

• atencionalciudadano@atlantico.gov.co
• (57)(5) 330 7103
• Calle 40 carreras 45 y 46 / Barranquilla - Colombia
Línea Gratuita: 01 8000 915 307



Fuente: DANE – IPC.

Que, en los anteriores gráficos publicados en el último boletín de IPC por el DANE, se puede evidenciar un incremento sustancial en los índices de precios de los consumidos de los principales productos de economía familiar.

Que, de otro lado, el comportamiento comparativo de los precios mayoristas de los principales alimentos en la ciudad de Barranquilla, durante los meses de enero de 2022 y enero de 2023, según el Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario -SIPSA - Precios Mayoristas del DANE arrojó los siguientes comportamientos:

Comportamiento de los precios mayoristas de los principales alimentos en la ciudad de Barranquilla durante enero de 2022 y enero de 2023		
Producto en kg	Precios Barranquilla	
	ene-22	ene-23
Hortalizas y verduras		
Arveja verde en vaina	7.922	10.033
Cebolla cabezona blanca	2.098	4.200
Cebolla junca	1.595	5.667
Chócolo mazorca	1.326	923
Habichuela	3.889	4.292
Lechuga Batavia	1.838	2.981
Pepino cohombro	1.111	1.565
Pimentón	2.514	1.707
Remolacha	1.279	1.305
Tomate*	2.918	2.706
Zanahoria	1.759	1.293
Frutas frescas		
Aguacate papelillo	5.678	8.000
Banano*	1.417	1.760
Coco	4.056	3.900
Guayaba pera	2.381	2.981
Limón común	5.861	6.557



SC-CER627381

NIT: 890.102.006-1
Código Postal: 080003
Código DANE: 08-000

Gobernación del Atlántico
atlantico.gov.co

• atencionalciudadano@atlantico.gov.co
• (57)(5) 330 7103
• Calle 40 carreras 45 y 46 / Barranquilla - Colombia
Línea Gratuita: 01 8000 915 307



Lulo	5.133	5.675
Mandarina*	2.230	3.066
Mango Tommy	3.215	1.724
Mora de Castilla	4.686	3.055
Naranja Valencia	1.413	1.269
Papaya*	1.767	n.d.
Piña *	1.603	2.387
Tomate de árbol	2.071	2.602
Tubérculos y plátanos		
Papa negra*	2.332	2.268
Papa criolla limpia	2.993	3.573
Plátano hartón verde	2.125	1.050
Yuca*	1.318	1.811
Granos, cárnicos y procesados		
Arroz de primera	2.735	4.015
Fríjol seco*	7.847	5.818
Lenteja importada	5.571	7.050
Maíz blanco trillado	2.741	3.141
Queso costeño	18.942	23.250
Carne de cerdo, lomo sin hueso	18.833	19.667
Carne de res, bola de pierna	20.283	25.583
Pechuga de pollo	12.983	13.275
Aceite vegetal mezcla**	9.468	9.657
Azúcar sulfitada	2.929	4.006
Galletas saladas	9.351	10.774
Harina de trigo	2.741	3.401
Harina precocida de maíz	2.909	4.102
Lomitos de atún en lata	26.118	38.500
Margarina	15.330	16.368
Panela*	4.462	4.154
Pastas alimenticias	6.197	6.534
Salsa de tomate doy pack	11.653	11.383

Fuente: SIPSA - DANE boletín enero 2022 y boletín enero 2023

*Variedad predominante en el mercado

** Los precios reportados para los huevos son \$/unidad y los del aceite vegetal mezcla \$/litro.

Nota: los datos dispuestos son extraídos de los boletines referidos en la fuente de la información



Que, otro de los componentes que afectaron los precios en 2024 y aportando a la inflación y por ende a la carestía, es el incremento decretado por el gobierno del 12,47% de aumento en el salario mínimo mensual legal vigente, siendo el aumento más alto en los últimos 10 años, lo que genera una presión inflacionaria en el corto plazo de los precios del consumidor, los cuales se ven reflejados de manera sustancial en los precios específicos informados por el DANE en los boletines antes mencionados.

Año	Salario mínimo mensual	Auxilio de Transporte	Normatividad Decreto
2024	1.300.000	162.000	2292 de dic 29 2023
2023	1.160.000	140.606	2623 de dic 28 2022
2022	1.000.000	117.172	1724 de dic 15 de 2021
2021	908,526	106,454	1786 de dic 29 de 2020
2020	877,803	102,854	2360 de dic 26 de 2019

Fuente: Revista PORTAFOLIO.

Que, en conclusión, el incremento de precios por los diferentes factores que inciden en la tarifa y precios de los componentes afectados directamente de los programas de atención de la primera infancia se vieron afectados por los siguientes IPC 9,28% % la devaluación de la moneda del 16%, incrementos del SSMLV 12%, incrementos en alimentos del 5,01% y la carga impositiva por la suscripción del contrato tasada en el 13.3% del valor del mismo, afectan considerablemente los precios de mercado de los diferentes productos que componen las raciones alimenticias. Teniendo en cuenta los incrementos mencionados la tarifa se ve afectada en un aumento ponderado de aproximadamente el 31%.

Que, en ese contexto, se ha considerado la necesidad de levantar transitoriamente la imposición de las estampillas Departamentales en los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar, en aras de liberar la carga tributaria de la contratación de este servicio, que resulta de vital importancia para la población escolar que corresponde alrededor de 76 mil niños titulares de derechos atendidos en los 20 municipios no certificados del Departamento, lo que ha representado durante este año un total de más de 8.300.000 raciones entregadas a favor de los estudiantes.

Que, siendo la niñez un grupo poblacional de especial atención cuyos derechos son de raigambre constitucional, se hace necesario aminorar las cargas asociadas a esta clase de contratos en aras de garantizar raciones acordes con los pedidos nutricionales idóneos para la alimentación de los niños del departamento. Cada peso que se invierta en la sana alimentación de esa población garantiza menor riesgos de enfermedades que acarrear costos futuros a los sistemas de salud públicos, de manera que más que levantamiento de un gravamen se trata de una medida de mitigación de riesgos y de protección a la niñez.

Que, es necesario tener en cuenta que, a menor costo en la contratación, mayor probabilidad de recursos para ejecutar en gastos necesarios e inmediatos. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el sujeto pasivo que existen dos tipos de obligados:

“(…) De iure´ que son aquellos que pagan formalmente el impuesto; y ´de facto´ quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final (Sentencia C-209/16) (...)”.



Que, de igual forma, es importante mencionar que, en el caso de las estampillas en estos contratos, de no establecerse la exclusión de la carga tributaria, hace que se genere una gran dificultad en la gestión pública departamental, debido al alto costo que implica el pago de estampillas a cargo de los contratistas de suministro de las raciones de alimentación en el marco del programa PAE, asociados a la legalización de los contratos.

Que, no es menos importante recordar que, los altos costos en estos escenarios son asumidos por la misma Gobernación del Departamento del Atlántico, ya que se incluye el valor de este impuesto indirecto dentro de los contratos, es decir, la reducción de la tarifa no la goza en estricto sentido el contratista sino la entidad, lo cual representa un menor costo fiscal, que en épocas de crisis permite mayor capacidad de gasto para adquirir más bienes o servicios asociados a las necesidades del PAE o inclusive otras.

Que, el proyecto PAE se ejecutará en los establecimientos educativos oficiales de los veinte (20) municipios no certificados en educación en el Departamento del Atlántico, distribuidos de acuerdo con las subregiones establecidas por el Departamento, a saber: SABANALARGA, BARANOA, GALAPA, JUAN DE ACOSTA, PUERTO COLOMBIA, PIOJÓ, TUBARÁ, USIACURÍ, LURUACO, REPELÓN, SABANAGRANDE, PALMAR DE VARELA, SANTO TOMÁS, PONEDERA, POLONUEVO, CANDELARIA, CAMPO DE LA CRUZ, SUÁN, MANATÍ Y SANTA LUCÍA.

Que, en adición de lo anterior, el artículo décimo sexto de la Ordenanza Departamental No. 000574 del dos (02) de septiembre de 2022, adiciono un párrafo transitorio por medio del cual, los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, no pagarán las estampillas hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023.

Que, En consideración de lo anterior se propone la modificación del párrafo transitorio, así:

TEXTO ORIGINAL DECRETO 00574 DE 2022	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo décimo sexto. Adiciónese un párrafo transitorio al numeral primero del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 0545 de 2017, así:</p> <p>“(…) Parágrafo transitorio. Los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, no pagarán las estampillas de que trata este numeral. La exención dada en este párrafo transitorio será hasta el 31 de diciembre del 2023. (...)”.</p>	<p>Artículo primero. Adiciónese un párrafo transitorio al numeral primero del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 0545 de 2017, así:</p> <p>“(…) Parágrafo transitorio. Los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, no pagarán las estampillas de que trata este numeral. La exención dada en este párrafo transitorio será hasta el 31 de diciembre del 2024. (...)”.</p>

Que, en mérito de lo expuesto,

ORDENA:

Artículo primero: AMPLIAR el plazo de exención del pago de las estampillas en los contratos de suministro de alimentos suscritos en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar – PAE, señalado en el párrafo transitorio del artículo 156 del Decreto Ordenanzal No. 0545 de 2017, adicionado por la Ordenanza Departamental No. 00574 de 2022, el cual quedara de la siguiente forma:





*“(…) **Parágrafo transitorio.** Los contratos de suministro de alimentos que se suscriban en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, no pagarán las estampillas de que trata este numeral. La exención dada en este parágrafo transitorio tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre del 2024. (…)”*

Artículo segundo: La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Barranquilla, en el salón de sesiones de la Honorable Asamblea Departamental del Atlántico, en el mes de febrero de 2024.

DAVID ASHTON CABRERA
Presidente

JORGE MARIO CAMARGO PADILLA
Secretario General

Presentada por:

EDUARDO VERANO DE LA ROSA
Gobernador del Departamento del Atlántico

Proyectó (Revisó): Julio A. Maya Amador-Asesor Externo Secretaría General.

Revisó: Felipe Heras-Asesor Externo Secretaría General.

Revisó: Claudia Rojas Blanco-Subsecretaria de Rentas

Revisó: Nini Cantillo Estrada-Secretaria de Hacienda

Revisó: Rachid Nader Orfale-Secretario Jurídico Departamental

