

Barranquilla D.E.I. y P, marzo de 2025

Doctor

**FEDERICO UCRÓS FERNANDEZ**

Presidente

**ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO**

Ciudad.-

**Asunto:** Exposición de motivos del proyecto de ordenanza departamental ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE EXENCIONES DE ESTAMPILLAS EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO CON LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS SUSCRITOS EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR -PAE”.***

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Diputados:

Me permito someter a consideración de la Honorable Asamblea Departamental del Atlántico el proyecto de ordenanza ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE EXENCIONES DE ESTAMPILLAS EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO CON LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS SUSCRITOS EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR -PAE”.***

La presente iniciativa tiene como objetivo modificar parcialmente el Estatuto Tributario del Departamento compilado y reenumerado a través del Decreto Ordenanzal 0487 de 2024, en lo que hace referencia al régimen de exención de las estampillas. En ese sentido, el proyecto de Ordenanza tiene como objetivo específico:

- Establecer que están exentos de estampillas departamentales los contratos de suministro de raciones alimentarias que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar - PAE.

## 1. CONSIDERACIONES LEGALES

### 1.1. 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:



*“(…) 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.



## 1.2 SOBRE LAS ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES

### 1.2.1 FUNDAMENTO LEGAL DE LAS ESTAMPILLAS

El artículo 300 numeral 4 de la Constitución Política, dispone:

*“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*(...)*

*3. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.”*

Y, el artículo 294 radica en los entes territoriales la facultad de conceder tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad. La norma prevé:

*“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.*

De allí que, los Departamentos como entes descentralizados y plenamente autónomos tengan la potestad de administrar y regular las rentas que les han sido entregadas por la Constitución y la Ley. Ello, por cuanto recordemos que los Departamentos tienen plena autonomía en la determinación de los tributos de su propiedad y solo necesitan de una Ley de autorización para que este pueda pasar a desarrollar los elementos esenciales y en consecuencia implementar el tributo en su jurisdicción.

Es por ello que, ponemos de presente las Leyes de autorización de cada una de las estampillas para así demarcar con claridad la ley de autorización que dota al Departamento de la posibilidad de adoptar el tributo y desarrollarlo dentro de los lineamientos dados en la Ley. Veamos:

Estampillas Ciudadela Universitaria por Ley 77 de 1981, Ley 50 de 1989, Ley 71 de 1989; Pro Desarrollo por Ley 3ª de 1986, artículo 32; Pro Electrificación Rural por Ley 1845 de 2017; Pro Cultura por Ley 666 de 2001; Pro Bienestar del Adulto mayor por Ley 687 de 2001 y Ley 1276 de 2009; Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención del Departamento del Atlántico por Ley 663 de 2001; Pro Hospital Universitario del Departamento del Atlántico por Ley 645 de 2001 y Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico ITSA por Ley 662 de 2011.



Con base a tal marco normativo de autorización del tributo es que, el Departamento del Atlántico adopta las estampillas y las regula conforme a las necesidades propias de su jurisdicción por medio del Decreto Ordenanza 0487 de 2024 que compila y reenumera las normas tributaria, donde desarrolla todos y cada uno de los elementos esenciales del tributo de su propiedad.

Ahora bien, los tributos tienen su origen en el precepto constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9° de la Constitución Política de Colombia), es decir, como fuente de la obligación tributaria y, por ende, cuando una persona natural o jurídica presenta una declaración tributaria o paga, está simplemente cumpliendo con lo preceptuado por la Carta.

### 1.2.2 SOBRE LA NATURALEZA DE LAS ESTAMPILLAS

Sobre la naturaleza de las estampillas, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, Exp. Radicación No. 14527, C.P. Ligia López Díaz, en demanda de nulidad contra el Departamento del Atlántico, dice:

“(…)

*Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.*

*Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos:*

*“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*

...

*A partir de tal definición, tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; y la*



*destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización.*

*Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado”.*

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social.

En tal sentido, las estampillas que tiene autorizadas el Departamento del Atlántico, no hacen nada distinto a permitirle al ente territorial que disponga de recursos suyos, para fines de beneficio colectivo como los indicados en la misma disposición que las autoriza.

### **1.2.3 SOBRE EL RÉGIMEN DE EXENCIONES APLICABLE A ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES**

Revisando las exenciones tributarias que tienen las estampillas vigentes en el Departamento del Atlántico, debemos remitirnos al Decreto Ordenanza 0487 de 2024, artículo 157 que a su literalidad manifiesta:

**Artículo 157. Exenciones.** *El régimen de exenciones aplicable es el siguiente:*

1. *<Numeral modificado por el artículo 1º de la Ordenanza 524 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Están exentos de las estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario del Departamento del Atlántico, Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel y Pro ITSA, los siguientes actos, operaciones y documentos:*
  - a. *<Literal modificado por artículo 1º de la Ordenanza 620 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Convenios interadministrativos con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios; convenios de transferencia de recursos para cofinanciar actividades, propósitos o proyectos específicos en desarrollo de políticas y programas misionales de la*





*entidad pública receptora; convenios de cooperación técnica con organismos nacionales o internacionales o entidades de derecho público.*

- b. Convenios especiales de cooperación, contratos de financiamiento y contratos para la administración de proyectos para la ejecución de actividades de ciencia, tecnología e innovación;*
- c. <Literal modificado por artículo 1º de la Ordenanza 488 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos de empréstito y operaciones de crédito en general, las operaciones conexas a operaciones de crédito y asimiladas, excepto los contratos de cualquier naturaleza en los cuales se haya pactado como forma de pago un crédito proveedor, en los términos en que lo define la Ley 80 de 1993, el Decreto Reglamentario 1068 de 2015, o las normas que lo deroguen, modifiquen o sustituyan.*
- d. Contratos de seguro;*
- e. Contratos para adquisición del dominio de bienes inmuebles a cualquier título, enajenación o transferencia a favor de los entes territoriales y entidades de derecho público del nivel departamental, distrital y municipal;*
- f. <Literal modificado por artículo 2º de la Ordenanza 620 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la atención a población pobre no asegurada y población asegurada del régimen contributivo y subsidiado y, contratos para quienes desarrollan actividades de salud pública, individuales o colectivas, expresamente en la comunidad.*
- g. Contratos que el Departamento, el Distrito o los Municipios, como contratantes, suscriban con empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y telefonía, cuyos objetos se refieran a la ejecución de proyectos para el diseño, dotación, construcción, mantenimiento y aquellas actividades para la operación del servicio público, así como el suministro directo del servicio público a la ciudadanía en los términos de ley, con los cuales las entidades territoriales puedan brindar una mejor vida a los usuarios;*
- h. Los actos de las juntas de acción comunal, referentes al reconocimiento, inscripción de dignatarios, reformas estatutarias, certificados de existencia, cambio de nombre de personerías jurídicas, registro de libros y sellos;*
- i. La expedición de copia de actas y documentos que sean requeridos por servidores públicos con el objeto de ejercer control político;*



- j. *Contratos que se suscriban con los cuerpos de bomberos voluntarios reconocidos y los oficiales, para la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates, así como los que tengan por objetivo el fortalecimiento institucional y funcional tendientes a garantizar la eficiente prestación del servicio.*
- k. *Contratos que sean que sean para la ejecución de actividades a las que hace referencia la ley 643 de 2001;*
- l. *<Literal modificado por el artículo 3º de la Ordenanza 620 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Convenios de asociación suscritos con personas jurídicas particulares, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, los cuales no involucren la realización de obra pública y suministro de bienes y servicios.*
- m. *<Literal derogado por el artículo 4º de la Ordenanza 620 de 2024.>*

Se precisa que, las exenciones tributarias son una medida fiscal que permite a las entidades estatales fomentar una política pública que han encontrado necesaria para el desarrollo social y económico de la población en su región. La Corte Constitucional ha definido este fenómeno jurídico en la sentencia C- 161 de 2021 y al respecto ha manifestado:

*“las exenciones tienen lugar cuando una norma exonera del tributo determinados actos o personas que normalmente estarían gravados; es decir, cuando habiéndose presentado el hecho generador, la ley estipula que no se producirán sus consecuencias o ello ocurrirá sólo de forma parcial.”*

Entonces, es claro que se trata de una medida que busca exceptuar a algunos sujetos del pago del tributo. Ello se puede generar como consecuencia de la necesidad que encuentra el gobierno de fomentar una política o un comportamiento dentro de los ciudadanos que permita desarrollar un sector o impulsar una política social que tienda a proteger a la ciudadanía.

En el presente caso se resalta que, actualmente, el Decreto Ordenanzal 0487 de 2024 (Estatuto Tributario Departamental) en el artículo 157 numeral 1 exceptúa del pago de las estampillas ciudadela, pro desarrollo, pro electrificación rural, pro cultura, pro bienestar del adulto mayor, pro universitaria del Atlántico ESE, pro hospitales de primer y segundo nivel y pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico -ITSA a una serie de documentos, actos y operaciones que el mismo enlista, sin que estén incorporados los contratos de suministro de raciones alimentarias que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar - PAE.





## 2. 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.

Según lo expresado por el DANE, en el boletín técnico de índice de precios al consumidor IPC de diciembre de 2024, *...en el mes de diciembre de 2024, el IPC registró una variación de 5,20% en comparación con diciembre de 2023. En el último año, las divisiones Educación (10,62%), Restaurantes y hoteles (7,87%), Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (6,96%), Bebidas alcohólicas y tabaco (5,57%) y por último, Salud (5,54%) se ubicaron por encima del promedio nacional (5,20%). Entre tanto, las divisiones Transporte (5,19%), Bienes y servicios diversos (3,33%), Alimentos y bebidas no alcohólicas (3,31%), Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar (2,18%), Prendas de vestir y calzado (2,06%), Recreación y cultura (-0,21%) y, por último, Información y comunicación (-0,93%) se ubicaron por debajo del promedio nacional....*

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 3,31%, es decir que en promedio se pagó casi un 4% más de lo que pagaba en diciembre de 2023 por la comida.



**Cuadro 1. IPC Variación y contribución anual  
Según divisiones de gasto  
Diciembre 2023 - 2024**

Divisiones de Gasto	Peso (%)	Variación (%)	2023	2024	
			Contribución Puntos Porcentuales	Variación (%)	Contribución Puntos Porcentuales
Educación	4,41	11,41	0,43	10,62	0,41
Restaurantes y hoteles	9,43	13,22	1,38	7,87	0,85
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	33,12	9,26	2,84	6,96	2,13
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,70	11,95	0,20	5,57	0,09
Salud	1,71	9,49	0,16	5,54	0,09
TOTAL	100,00	9,28	9,28	5,20	5,20
Transporte	12,93	15,42	1,96	5,19	0,70
Bienes y servicios diversos	5,36	10,08	0,53	3,33	0,18
Alimentos y bebidas no alcohólicas	15,05	5,00	0,99	3,31	0,63
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	4,19	8,94	0,37	2,18	0,09
Prendas de vestir y calzado	3,98	5,23	0,17	2,06	0,07
Recreación y cultura	3,79	7,10	0,24	-0,21	-0,01
Información y comunicación	4,33	0,12	0,00	-0,93	-0,03

**Fuente:** DANE, IPC.

**Nota:** La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en el índice.

**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 2024 y enero de 2025, 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 diciembre de 2022 y enero de 2023			
Precio \$/Kg	Barranquilla		
	Precio		
Hortalizas y verduras	2024	2025	Variación
Ahuyama	\$ 895	\$ 1.359	52%
Arveja verde en vaina	\$ 7.952	\$ 9.948	25%
Cebolla cabezona blanca	\$ 2.062	\$ 2.232	8%
Cebolla junca	\$ 2.405	\$ 2.423	1%
Chócolo mazorca	n.d.	n.d.	0%
Habichuela	\$ 4.456	\$ 3.534	-21%
Lechuga Batavia	\$ 2.661	\$ 3.000	13%
Pepino cohombro	\$ 1.656	\$ 968	-42%



Pimentón	\$ 3.586	\$ 3.351	-7%
Remolacha	\$ 1.387	\$ 1.585	14%
Tomate*	\$ 3.564	\$ 3.637	2%
Zanahoria	\$ 2.461	\$ 1.884	-23%
<b>Frutas frescas</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>Variación</b>
Banano*	\$ 1.570	\$ 1.270	-19%
Coco	\$ 8.303	\$ 5.100	-39%
Guayaba pera	\$ 4.303	\$ 3.973	-8%
Limón Tahití	\$ 2.167	\$ 2.045	-6%
Lulo	\$ 5.425	\$ 4.603	-15%
Mandarina*	\$ 2.671	\$ 2.306	-14%
Mango Tommy	\$ 2.848	\$ 3.404	20%
Mora de Castilla	\$ 5.320	\$ 2.550	11%
Naranja*	\$ 1.653	\$ 5.880	256%
Piña *	\$ 3.083	\$ 4.033	31%
Tomate de árbol	\$ 2.806	\$ 1.834	-35%
<b>Tubérculos y plátanos</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>Variación</b>
Papa negra*	\$ 1.367	\$ 1.541	13%
Papa criolla limpia	\$ 4.453	\$ 3.872	-13%
Plátano hartón verde	\$ 1.725	\$ 2.373	38%
Yuca*	\$ 1.073	\$ 1.338	25%
<b>Granos, cárnicos y procesados</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>Variación</b>
Arroz de primera	\$ 4.016	\$ 3.909	-3%
Fríjol seco*	\$ 8.992	\$ 7.638	-15%
Lenteja importada	\$ 8.025	\$ 6.729	-16%
Maíz blanco trillado	\$ 2.642	\$ 2.195	-17%
Queso costeño	\$ 17.667	\$ 18.500	5%
Carne de res, lomo fino	\$ 42.083	\$ 39.583	-6%
Pechuga de pollo	\$ 13.225	\$ 11.233	-15%
Aceite vegetal mezcla**	\$ 6.963	\$ 8.896	28%
Azúcar sulfitada	\$ 3.708	\$ 4.065	10%
Galletas saladas	\$ 14.369	\$ 13.097	-9%
Harina de trigo	\$ 2.978	\$ 2.857	-4%
Harina precocida de maíz	\$ 2.903	\$ 3.252	12%
Jugo instantáneo (sobre)	\$ 39.491	\$ 33.493	-15%
Lomitos de atún en lata	\$ 37.861	\$ 38.859	3%
Margarina	\$ 15.889	\$ 16.839	6%
Panela*	\$ 5.020	\$ 4.351	-13%
Pastas alimenticias	\$ 6.944	\$ 6.896	-1%
Salsa de tomate doy pack	\$ 20.454	\$ 18.559	-9%
Sardinas en lata	\$ 11.833	\$ 14.636	24%

Fuente: boletín SIPSA y anexos, diciembre 2023 y diciembre 2024.

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 9,5% de aumento en el salario mínimo mensual legal vigente, siendo uno de los aumentos 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	TOTAL (\$) (Salario + Auxilio Transporte)
	Valor mensual (\$)	Variación con respecto al año anterior (\$)	Variación con respecto al año anterior (%)	Valor mensual (\$)	
2025	1.423.500	123.500	9,50%	200.000	1.623.500,0
2024	1.300.000	140.000	12,07%	162.000	1.462.000,0
2023	1.160.000	160.000	16,00%	140.606	1.300.606,0
2022	1.000.000	91.474	10,07%	117.172	1.117.172,0
2021	908.526	30.723	3,50%	106.454	1.014.980,0
2020	877.803	49.687	6,00%	102.854	980.657,0

**Fuente:** <https://recursos.bitakora.co/blog/historico-del-salario-minimo-colombia/>.

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 5,20%, la devaluación de la moneda del 15,36%, incrementos del SSMLV 9,50%, incrementos en alimentos del 3,31% 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 47%.

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 60 mil niños titulares de derechos atendidos en los 20 municipios no certificados del Departamento, lo que ha representado durante la vigencia anterior un total de más de 10.800.000 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 acarrearán 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 este orden, se propone adicionar en el régimen de exenciones de estampillas, la siguiente:

**Artículo 157. Exenciones.** *El régimen de exenciones aplicable es el siguiente:*

1. <Numeral modificado por el artículo 1º de la Ordenanza 524 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> *Están exentos de las estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario del Departamento del Atlántico, Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel y Pro ITSA, los siguientes actos, operaciones y documentos:*

(...)

n. *los contratos de suministro de raciones alimentarias que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar - PAE.*

### 3. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

Respecto al impacto fiscal de la exención sobre los contratos de suministro de alimentos en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar - PAE, se analiza que Ley 819 en su artículo 7, dispone:

*“Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

(...).”

En concordancia con lo previsto en la precitada norma, se considera que la presente iniciativa no ordena gasto, como tampoco otorga beneficio tributario alguno que pueda impactar negativamente el recaudo de las estampillas, toda vez que estos contratos de suministro de alimentos durante las vigencias 2023 y 2024 estuvieron exentos en forma transitoria, según la Ordenanza 000574 de 2022 que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 y Ordenanza 608 de 2024 vigente hasta 31 de diciembre de 2024. **En esta ocasión, se mantiene la exención, pero en forma permanente, en consideración a los grandes beneficios que le trae a la niñez atlanticense.**



#### 4. CONCLUSIONES

En consideración a lo anterior, presentamos a la Honorable Asamblea departamental esta iniciativa con la cual esperamos contribuir a la permanencia de los niños en el sistema educativo, así como mejorar sus desempeños escolares al suministrarle la alimentación que permita mejorar la capacidad de atención de los estudiantes y por ende sus procesos de aprendizaje, en el marco de la ejecución del Plan de Alimentación Escolar PAE y el Plan de Desarrollo 2024-2027 del Departamento del Atlántico.

De los señores diputados, cordialmente

**EDUARDO VERANO DE LA ROSA**  
Gobernador del Departamento del Atlántico

Proyectó: Darling Isaziga Angel - Profesional Especializado  
Revisó: Claudia Rojas Blanco – Subsecretaria de Rentas  
Revisó: Nini Cantillo Estrada – Secretaria de Hacienda  
Revisó: Rachid Nader Orfale –Secretario Jurídico

**ORDENANZA No. \_\_\_\_\_ DE 2025**



SC-CER627381

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

Gobernación del Atlántico  
  
**atlantico.gov.co**

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



**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE EXENCIONES DE ESTAMPILLAS  
EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO CON LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE  
ALIMENTOS SUSCRITOS EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE  
ALIMENTACIÓN ESCOLAR -PAE”**

**LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**

En uso de sus facultades Constitucionales y legales en especial las conferidas por el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política; artículo 2º inciso segundo, artículo 5º numeral 6º y artículo 19 numeral 2º de la Ley 2200 de 2022

**ORDENA:**

**ARTICULO 1.** Adiciónase el literal n. al numeral 1 del artículo 157 del Decreto Ordenanzal 0487 de 2024, el cual quedará así:

**Artículo 157. Exenciones.** *El régimen de exenciones aplicable es el siguiente:*

1. <Numeral modificado por el artículo 1º de la Ordenanza 524 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> *Están exentos de las estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario del Departamento del Atlántico, Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel y Pro ITSA, los siguientes actos, operaciones y documentos:*

*(...)*

*n. los contratos de suministro de raciones alimentarias que se suscriban en el marco del Plan de Alimentación Escolar - PAE.*

**ARTICULO 2.** La presente Ordenanza rige a partir de su sanción y publicación en la Gaceta Departamental.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

**FEDERICO UCRÓS FERNANDEZ**  
PRESIDENTE

**JORGE CAMARGO PADILLA**  
SECRETARIO GENERAL

PRESENTADA POR:



SC-CER627381

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

Gobernación del Atlántico  
  
**atlantico.gov.co**

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



GOBERNACIÓN DEL  
**ATLÁNTICO**

**EDUARDO VERANO DE LA ROSA**  
GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



SC-CER627381

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

Gobernación del Atlántico  
  
**atlantico.gov.co**

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