



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1937

Bogotá, D. C., martes, 14 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 574 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Programa de
Alimentación Universitaria (PAU) para las
Universidades Públicas de Colombia.*

Bogotá, D. C., 8 de octubre de 2025

Honorable Representante

HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 574 de 2025, por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 574 de 2025, por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia**, cuyo objeto es garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes de pregrado en condición socioeconómica vulnerable de las Universidades Públicas del país y; ser una herramienta para mejorar la permanencia educativa, el rendimiento académico, el fomento de estilos de vida saludables y la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación actuales.

Lo anterior, con el fin de iniciar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,

Cordialmente,

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara – Valle del Cauca

PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 574 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Programa de
Alimentación Universitaria (PAU) para las
Universidades Públicas de Colombia.*

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley es de autoría del Representante a la Cámara Julián David López Tenorio. Fue radicado en la secretaría general de Cámara el día 13 de mayo de 2025, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 715 del 16 de mayo de 2025, y aprobado en primer debate sin modificaciones el 3 de junio de 2025. El suscrito fue designado ponente para segundo debate el 12 de agosto de 2025, por medio de la nota interna de número C.S.C.P. 3.6 - 618/2025.

II. OBJETIVO

La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Alimentación Universitaria para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes de pregrado en condición socioeconómica vulnerable de las Universidades

Públicas del país. Este programa será una herramienta para mejorar la permanencia educativa, el rendimiento académico, el fomento de estilos de vida saludables y la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación actuales.

III. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un Programa de Alimentación Universitaria, para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes de pregrado en condición socioeconómica vulnerable de las Universidades Públicas del país, promoviendo su permanencia y rendimiento académico.

Actualmente, Colombia tiene una tasa de cobertura bruta en educación superior del 57,53% y una tasa de transición inmediata a la educación superior de tan solo 45,94%, es decir, tan solo 46 de cada 100 bachilleres que culmina sus estudios de educación media, logra ingresar a la educación superior al siguiente año.

Para el año 2024, el presupuesto destinado a las universidades públicas se incrementó en un 23%, no obstante, el número de estudiantes matriculados en pregrado tuvo un bajo incremento de 3%, y la tasa de deserción anual universitaria es del 7.82%.

Lo anterior, se debe principalmente a que a pesar de que las universidades aumentan su cobertura, muchos jóvenes no pueden acceder a la educación superior o se retiran por causa de problemas socioeconómicos para solventar gastos de matrícula, transporte y alimentación.

Es por esto, que se debe fortalecer el apoyo en alimentación en las universidades públicas, por medio de un programa de alimentación universitario, para el año 2024, tan solo el 20% de los estudiantes se pudieron beneficiar de este apoyo.

IV. JUSTIFICACIÓN

Se justifica la necesidad de contar con una ley que garantice el Programa de Alimentación Universitario, considerando tres aspectos fundamentales, el primero de ellos corresponde a garantizar la Seguridad Alimentaria, para los estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica que acceden al nivel de educación superior a la luz de la Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior del país.

Un segundo aspecto que se debe revisar corresponde a las acciones integrales que deben ser implementadas por el Estado para mitigar la deserción considerando dos aspectos de este fenómeno, por una parte, la ruptura social que representa para el individuo y por otra parte los costos y pérdidas de recursos que representa la deserción para el presupuesto de educación en el país.

Por último, las acciones que se han adelantado por parte de las Universidades en lo referente a los programas de alimentación y que a continuación se presentan los datos consolidados, poniendo en evidencia la necesidad de articular las diferentes iniciativas a través de una ley nacional.

1) Universidades Públicas en Colombia

En Colombia hay 34 universidades públicas, de las cuales 18 son de naturaleza jurídica nacional, 15 son de naturaleza departamental y una es de naturaleza municipal. Estas universidades se encuentran ubicadas en 25 departamentos del territorio nacional distribuidos de la siguiente forma: Bogotá (6), Bolívar (2), Cauca (2), Valle del Cauca (2), Norte de Santander (2), y el resto de los departamentos cuenta con una universidad, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 – Universidades Públicas en Colombia

UNIVERSIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Universidad de Antioquia	Antioquia	Medellín
Universidad del Atlántico	Atlántico	Puerto Colombia
Universidad Nacional de Colombia	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
Universidad Pedagógica Nacional	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
Universidad Militar-Nueva Granada	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
Universidad-Colegio Mayor de Cundinamarca	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
Universidad Distrital-Francisco José de Caldas	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)	Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.
Universidad de Cartagena	Bolívar	Cartagena de Indias
Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	Bolívar	Cartagena de Indias
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)	Boyacá	Tunja
Universidad de Caldas	Caldas	Manizales
Universidad de la Amazonía	Caquetá	Florencia
Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico)	Casanare	Yopal
Universidad del Cauca	Cauca	Popayán
Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN)	Cauca	Popayán
Universidad Popular del Cesar	Cesar	Valledupar
Universidad Tecnológica del Chocó-Diego Luis Córdoba	Chocó	Quibdó
Universidad de Córdoba	Córdoba	Montería
Universidad de Cundinamarca (UDEC)	Cundinamarca	Fusagasugá
Universidad Surcolombiana	Huila	Neiva
Universidad de La Guajira	La Guajira	Riohacha
Universidad Del Magdalena (Unimagdalena)	Magdalena	Santa Marta

UNIVERSIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Universidad de los Llanos	Meta	Villavicencio
Universidad de Nariño	Nariño	Pasto
Universidad Francisco de Paula Santander	Norte de Santander	San José de Cúcuta
Universidad de Pamplona	Norte de Santander	Pamplona
Universidad del Quindío	Quindío	Armenia
Universidad Tecnológica de Pereira (UTP)	Risaralda	Pereira
Universidad Industrial de Santander	Santander	Bucaramanga
Universidad de Sucre	Sucre	Sincelejo
Universidad del Tolima	Tolima	Ibagué
Universidad del Pacífico	Valle del Cauca	Buenaventura
Universidad del Valle	Valle del Cauca	Santiago de Cali

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Respecto a la financiación de las Instituciones de Educación Superior públicas, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación financia a las Universidades Públicas mediante transferencia de recursos del Presupuesto General de la Nación y recursos que corresponden a los siguientes rubros:

Recursos de Funcionamiento:

- Recursos que constituyen la base presupuestal con un crecimiento anual asociado al Índice de Precios al Consumidor. (Artículo 86 de la Ley 30 de 1992).
- Recursos correspondientes a un porcentaje del crecimiento de la economía, destinado al mejoramiento de la calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión. (Artículo 87 de la Ley 30 de 1992).
- Concurrencia para el pasivo pensional de seis (6) Universidades públicas de orden nacional, recursos que se apropian en el presupuesto del MEN y se transfieren a las Universidades.
- Descuento por votaciones, recursos que se les otorgan a los estudiantes y corresponden al 10% de descuento en el valor de la matrícula con la presentación del certificado electoral.

Excedentes de cooperativas. (Artículo 142 de la Ley 1819 de 2016).

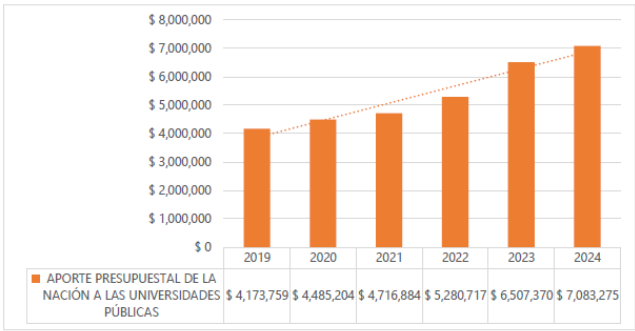
- Fortalecimiento de la base presupuestal, recursos adicionales orientados al cierre de brechas en las universidades públicas.
- Ampliación de la cobertura, recursos para generar nuevos cupos por medio de programas como *Universidad en tu Territorio*.

Recursos de Inversión:

- Stampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, cuyos recursos deben tener una destinación específica a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria.
- Recursos que constituyen la base presupuestal con un crecimiento anual asociado al Índice de Precios al Consumidor. (Artículo 86 de la Ley 30 de 1992).
- Fortalecimiento de la infraestructura.
- Planes de fomento a la calidad. (Artículo 124 de la Ley 2294 de 2023).

Los recursos que el Gobierno nacional le aportan a las universidades públicas han ido creciendo en los últimos cinco años, para el año 2024 estos recursos ascendieron a \$7,1 billones. Por otra parte, cabe destacar que este presupuesto tuvo un incremento significativo para el año 2023, con una tasa de crecimiento del 23%.

Gráfico 1 - Aporte presupuestal de la Nación a las Universidades Públicas (cifras en millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

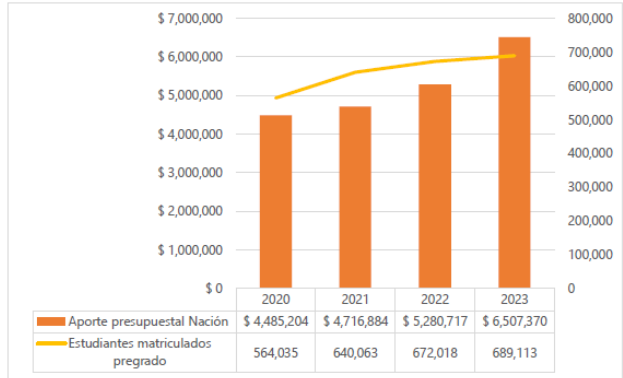
1) Matrícula y cobertura en Educación Superior

En los últimos años, se ha venido incrementando la cantidad de estudiantes matriculados en las universidades públicas del país, para el año 2023 el número de matrículas de pregrado en las universidades públicas fue de 689.113, lo cual representó un incremento del 3% respecto al año 2022.

Las universidades con un mayor crecimiento de estudiantes matriculados en el año 2023 fueron la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (30,2%), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (14,6%) y la Universidad de La Guajira (8,4%); lo anterior, se debe principalmente a la política de gratuidad que se ha implementado desde la Nación para los estudiantes de pregrado y a programas como el de *Universidad en tu Territorio*, en donde se han invertido cerca de \$896 mil millones en los últimos dos años.

No obstante, para el año 2023, mientras que el presupuesto de la nación asignado a las universidades públicas se incrementó en un 23%, el número de estudiantes matriculados se incrementó tan solo en un 3%. Lo anterior, hace necesario que se deben pensar en otros programas, como el apoyo a estudiantes en condición socioeconómica vulnerable, para poder aumentar la cobertura en educación superior.

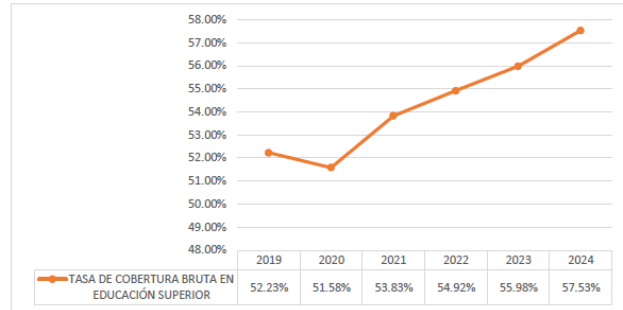
Gráfico 2 - Aporte presupuestal de la Nación a las Universidades Públicas - Estudiantes matriculados en pregrado



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

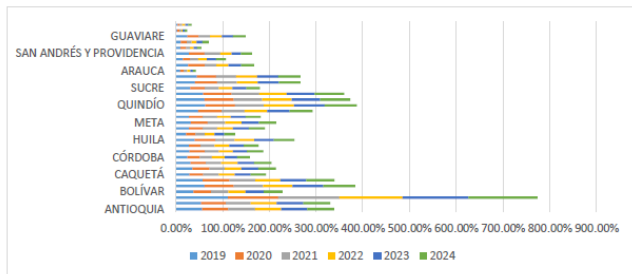
En cuanto a la tasa de cobertura bruta en educación superior, que mide la proporción de estudiantes matriculados en pregrado en relación con la población en edad de estudiar ese nivel, para Colombia en el año 2024 esta tasa fue del 57.53%, si bien la tasa se viene incrementado desde el año 2021, es un poco baja, debido a que indica que, de 100 jóvenes, únicamente 57 pueden acceder a la educación superior

Gráfico 3 - Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Gráfico 4 - Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por Departamentos



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Asimismo, en el anterior gráfico se puede apreciar la brecha territorial que existe en cuanto a cobertura en educación superior en Colombia; lo anterior, se evidencia en la tasa bruta de cobertura para los siguientes departamentos:

Cuadro 2 - Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior vs Índice de Pobreza Multidimensional

DEPARTAMENTO	TASA DE COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR	ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL
Bogotá	147%	5.4 %
Boyacá	68%	15.6 %
Quindío	68.72%	7.4%
Santander	62.85%	6,8%

DEPARTAMENTO	TASA DE COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR	ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL
Guainía	13.84%	49%
Vichada	7.60%	70.2 %
Vaupés	5.48%	37.4 %

Fuente: Ministerio de Educación Nacional - DANE

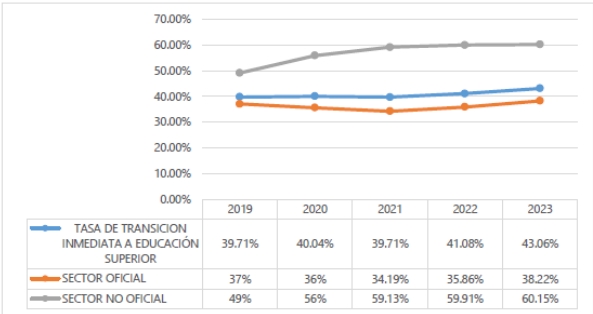
Por otra parte, en el cuadro anterior se puede evidenciar que los departamentos con mayor índice de pobreza multidimensional, tiene una menor cobertura en educación superior.

2) Tasa de Tránsito Inmediato a la Educación Superior

La tasa de tránsito inmediato a la educación superior mide el porcentaje de bachilleres que ingresan a la educación superior, en el año siguiente a que terminan con sus estudios de educación media, este indicador indica la eficiencia y el acceso del sistema educativo superior. Para Colombia en el año 2024, esta tasa fue del 45,94%, esta tasa es baja puesto que indica que, 45 de cada 100 bachilleres logran ingresar a la educación superior el año siguiente al que culminan sus estudios.

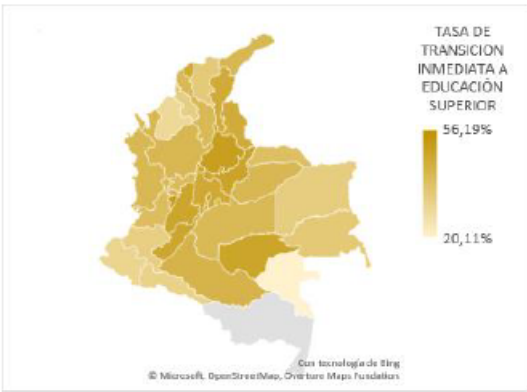
Esta tasa es mucho más baja para los bachilleres que terminan sus estudios en colegios oficiales, en donde para el año 2023, tan solo 38 de cada 100 jóvenes pueden acceder a la educación superior. Mientras que para los estudiantes que terminan la educación media en colegios no oficiales, 60 de cada 100 jóvenes ingresa al año siguiente a la educación superior. Lo anterior, muestra la brecha de acceso a la educación superior que existe entre los bachilleres de colegios públicos y privados.

Gráfico 5 - Tasa de Transición Inmediata a Educación Superior en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Ilustración 1 - Tasa de Transición Inmediata a Educación Superior por Departamentos



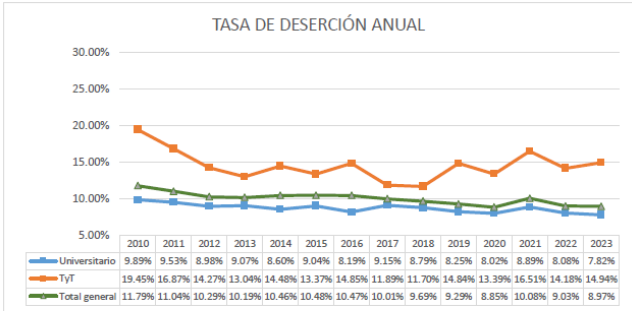
Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Por otra parte, al igual que en la tasa de cobertura bruta, en la tasa de transición inmediata a la educación superior existe una brecha territorial, mientras que en Bogotá, Quindío y Santander la tasa de tránsito es superior al 50%, en departamentos como el Amazonas y Vaupés la tasa es inferior al 22%.

3) Deserción en la Educación Superior

La Tasa de Deserción Anual se utiliza para medir el fenómeno de la deserción en la educación superior en el corto plazo y para evidenciar los resultados de las estrategias implementadas por las Instituciones de Educación Superior. Esta tasa para el año 2023 fue del 8,97%, en donde para la educación técnica y tecnológica la deserción fue del 14,94% y para la educación universitaria fue del 7,82%.

Gráfico 6 – Tasa de Deserción Anual de Educación Superior en Colombia



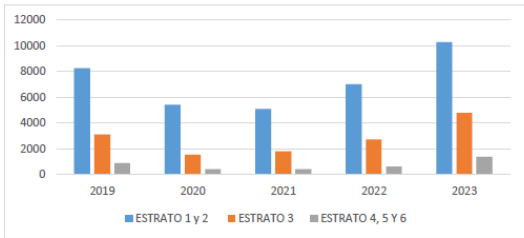
Fuente: Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior – SPADIES

Por otra parte, y al igual que en la tasa de cobertura bruta, en la tasa de deserción anual en la educación superior universitaria existe una brecha territorial, mientras que, en Nariño, Boyacá, Norte de Santander, Córdoba, Caldas y Magdalena, la tasa de deserción es inferior al 5%, en departamentos como Vaupés y Amazonas, la tasa es superior al 20%.

De acuerdo con información suministrada por 15 universidades públicas sobre los estudiantes de pregrado que desertan por estrato socioeconómico, se encontró que del total de estudiantes que desertaron, el 67% pertenece a los estratos socioeconómicos 1 y 2, el 36% pertenece al estrato 3 y el 7% pertenece a los estratos 4, 5 y 6.

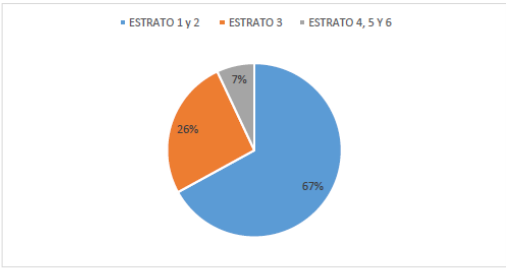
Lo anterior, hace evidente las grandes brechas que se presentan para los estudiantes de más bajos recursos en la permanencia en educación superior universitaria.

Gráfico 7 - Número de estudiantes desertores por estrato socioeconómico en universidades públicas



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por universidades públicas

Gráfico 8 - Proporción de estudiantes desertores por estrato socioeconómico en universidades públicas



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por universidades públicas

4) Programas de Bienestar Universitario

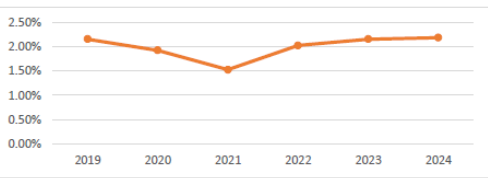
En las universidades públicas se desarrollan y coordinan programas, políticas y servicios de bienestar, para promover el potencial y las habilidades de los miembros de la comunidad universitaria en las dimensiones académica, intelectual, física, afectiva y social.

Por medio de estos programas se atienden áreas como la salud, el desarrollo humano, la cultura y el deporte; y se realizan apoyos en cómo beca académica, subsidio de transporte, servicios asistenciales y apoyo alimentario.

Las estrategias de los programas de bienestar universitario van encaminadas principalmente a promover la permanencia, la graduación y el éxito de los estudiantes en la educación superior. Al respecto, desde las universidades se han trazado diferentes estrategias para la permanencia de los estudiantes que generalmente están a cargo del área de Bienestar Universitario, por medio de instrumentos de focalización o valoración socioeconómica para identificar estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Dentro de los programas que se ofrecen están beneficios socioeconómicos como; comedores, auxilios de sostenimiento para estudiantes cabeza de familia, residencias estudiantiles, auxilios alimentarios y de transporte, becas de mantenimiento, entre otras.

En promedio las Universidades Públicas están gastando para Bienestar Universitario un 2% del total del presupuesto con el que cuentan, en los últimos seis años este porcentaje no ha presentado una mayor variación frente al incremento de estudiantes que están ingresando a las universidades.

Gráfico 9 – Presupuesto promedio destinado a bienestar universitario en universidades públicas



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por universidades públicas

Durante el periodo 2019 a 2024, cada una de las universidades públicas del país invirtieron en promedio \$13.595 millones de pesos en programas de bienestar universitario para atender a la comunidad universitaria.

5) ¿Cómo funcionan los programas de alimentación en las Universidades Públicas?

Los programas de apoyo universitario se desarrollan en las universidades públicas del país a través del área de bienestar universitario, como una estrategia de apoyo social en donde se busca beneficiar a los estudiantes de pregrado en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Por medio del apoyo alimentario se busca promover el desarrollo integral de los estudiantes y contribuir a su permanencia y rendimiento académico. Este beneficio se entrega por medio de dos modalidades:

- **Plato servido:** En las sedes donde se cuenta con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido.
- **Subsidio o Bono de alimentación:** Subsidio económico para contribuir en la adquisición de alimentos de los beneficiarios en los campus donde no se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido.

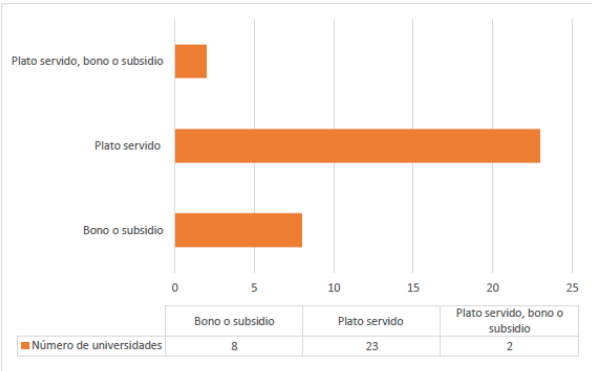
Para que un estudiante pueda acceder a los programas de apoyo alimentario, debe hacer una solicitud al área de bienestar, o en algunas universidades públicas, desde esta área, se cuentan con herramientas de focalización para seleccionar a los estudiantes beneficiados del programa. Algunos de los criterios de focalización que se utilizan principalmente en la mayoría de las universidades públicas son:

- Ser estudiante activo de un programa de pregrado.
- Pertenecer a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.
- Pertenecer a un grupo étnico.
- Ser víctima del conflicto armado.
- Mujeres gestantes y lactantes.
- Demostrar que no cuenta con recursos económicos.

Los programas de apoyo alimentarios, han tomado gran importancia por su relación, no solo con las variables de permanencia, sino de bienestar general de los estudiantes ya que estos le proporcionan posibilidad de tener una adecuada nutrición y mejora de la calidad de vida.

Actualmente, con base en información revisada de las universidades públicas, a través del área de bienestar universitaria brindan programas de apoyo en alimentación, se encontró que, todas las universidades que prestan apoyo en alimentación sirven almuerzo, adicionalmente, 8 sirven cena, 6 incluyen desayuno y 2 ofrecen refrigerio. Adicionalmente, se encontró que, las universidades subsidian entre el 60% y el 100% del valor del plato servido, y los estudiantes deben pagar el restante, que es un valor entre los \$800 y \$4.000.

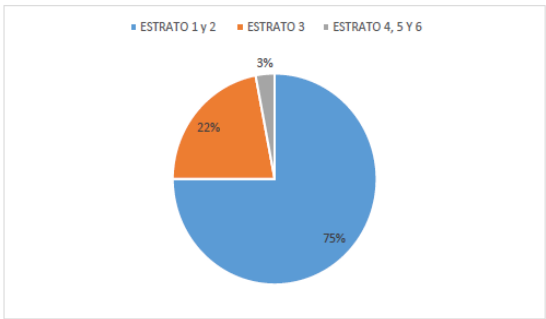
Gráfico 10 - Modalidad de prestación de servicio de apoyo en alimentación



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por universidades públicas

Por otra parte, de acuerdo con información suministrada por 19 universidades públicas, en promedio para el año 2024, cada una de las universidades destinó recursos por un valor de \$3.592 millones para los programas de apoyo alimentario. En 2024, se estima que se beneficiaron en promedio el 20% del total de los estudiantes matriculados, es decir, aproximadamente 138 mil estudiantes. Un porcentaje bajo, comparado con que el 75% de los estudiantes pertenece a los estratos 1 y 2, es decir, aproximadamente 517 mil.

Gráfico 11 – Proporción de estudiantes de universidades públicas por estrato socioeconómico



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por universidades públicas

6) Importancia de los programas de alimentación universitaria en la permanencia y rendimiento académico

La alimentación adecuada y nutritiva para los estudiantes tiene un impacto positivo en la permanencia y en el rendimiento académico, según con la *Guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior*, desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional en el año 2015, uno de los factores que inciden en la deserción estudiantil, es su condición económica para solventar gastos como la matrícula, el desplazamiento y la alimentación. Una de las principales estrategias para promover la permanencia, el apoyo económico para estudiantes en condición de vulnerabilidad en cuanto a apoyo para el pago de matrículas, facilidades de acceso a créditos y subsidio de alimentación¹.

¹ Ministerio de Educación Nacional (2015), *Guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior*.

Por otra parte, según un análisis del Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, con el aumento de la cobertura del Programa de Alimentación Escolar en Colombia, se logró reducir la tasa de deserción escolar en un 12% y el ausentismo en un 14%. Además, en las instituciones educativas en donde los estudiantes reciben almuerzo escolar, se generó un aumento de 0.55 puntos en las calificaciones finales obtenidas en tercero de bachillerato².

Por último, según el artículo *Programa educativo nutricional en estudiantes universitarios* desarrollado en el año 2020 en Perú, se evaluó el impacto de un programa educativo y de alimentación saludable en el estado nutricional de estudiantes de bajo nivel socioeconómico de la Universidad Nacional de Barranca, en donde mejoraron las condiciones de salud y los rendimientos en pruebas de conocimientos, a los estudiantes que fueron beneficiados del programa³.

V. MARCO NORMATIVO

1) Nacional

Constitución Política de 1991

En la Constitución Política de Colombia se desarrollan disposiciones normativas orientadas a garantizar una alimentación equilibrada y adecuada, y a promover condiciones de seguridad, soberanía y autonomía alimentarias en el territorio nacional. Por otra parte, se desarrollan disposiciones al derecho a la educación, y se garantiza la autonomía universitaria.

Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Negrilla fuera del texto original).*

Artículo 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. (Negrilla fuera del texto original).*

Artículo 65. *El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera*

progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. (Negrilla fuera del texto original).

Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Negrilla fuera del texto original).

Artículo 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Negrilla fuera del texto original).

Ley 30 de 1992: Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior

Por medio de esta ley, se definen los principios y objetivos de la educación superior, y en el tercer capítulo se desarrolla el bienestar universitario que debe promover al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes.

² Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024). Informe número 91 Análisis detallado del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, desde la evidencia.

³ Reyes Narváez, S. E., & Oyola Canto, M. S. (2020). Programa educativo nutricional en estudiantes universitarios. RICS Revista Iberoamericana De Las Ciencias De La Salud, 9(17), 55 - 75.

Artículo 1°. *La educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.*

Artículo 117. *Las instituciones de educación superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, sicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.*

CONPES SOCIAL 113/2008: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Por medio de este CONPES se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual está dirigida a “*contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad*”. Con esta política se busca garantizar el acceso a alimentos nutritivos y seguros para toda la población, principalmente para quienes tienen condiciones socioeconómicas vulnerables, como los afectados por el conflicto armado, grupos étnicos, mujeres gestantes y lactantes, y grupo de personas con bajos recursos.

Decreto número 1075 de 2015, adicionado por el Decreto número 1852 de 2015: Decreto único reglamentario del sector educativo

En el tercer capítulo de este Decreto, se desarrolla el Título 10 *PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)*, que se define como una estrategia para promover el acceso y la permanencia a niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo oficial, el objetivo de este programa consiste en que, por medio de un suministro de componente alimentario, se promueva el desarrollo cognitivo, disminuya la deserción escolar y se fomenten hábitos de vida saludable.

Ley 1955 de 2019: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

Por medio del artículo 189, se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con el objeto de desarrollar la política en materia de alimentación escolar, por medio de fortalecer los esquemas de financiación, promover transparencia en los procesos de contratación, ampliar la cobertura con criterios de focalización, y garantizar la calidad e inocuidad del programa.

Guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior

Esta guía fue desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional en el año 2015 con la colaboración de las Instituciones de Educación Superior, pares académicos del Consejo Nacional

de Acreditación y la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Con esta guía se busca que por medio de la responsabilidad y el compromiso de la comunidad académica se promueva la permanencia, la graduación y el éxito de los estudiantes en la educación superior.

En el séptimo componente de *Gestión de Recursos*, se establece que uno de los factores que inciden en la deserción estudiantil, es su condición económica para solventar gastos como la matrícula, el desplazamiento y la alimentación. Adicionalmente, se hace referencia a que una de las estrategias para promover la permanencia, es por medio de la herramienta de servicios de financiamiento, el apoyo económico para estudiantes en condición de vulnerabilidad en cuanto a apoyo para el pago de matrículas, facilidades de acceso a créditos y subsidio de alimentación.

Ley 2120 de 2021: Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones

Esta ley tiene por objeto promover entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles, en el artículo 9°, se desarrolla la promoción de entornos saludables en espacios educativos públicos y privados, en donde en los entornos educativos se debe fomentar la alimentación saludable y balanceada, y se deben desarrollar acciones pedagógicas sobre alimentación sana.

2) Internacional

Declaración Universal de los Derechos Humanos - Organización de Naciones Unidas (1948)

Artículo 25. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (Negrilla fuera del texto original).*

Objetivos de Desarrollo Sostenible – Organización de Naciones Unidas (2015)

ODS 2: Hambre Cero. Asegurar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente a todas las personas, en particular a las personas pobres y en situaciones vulnerables.

ODS 3: Salud y Bienestar. Una nutrición adecuada aporta al desarrollo físico, mental y cognitivo de las personas, principalmente de niñas, niños y adolescentes.

ODS 4: Educación de Calidad. Garantizar una alimentación sana y balanceada promueve la permanencia, el rendimiento académico, la graduación y el éxito de los estudiantes en la educación superior.

ODS 10: Reducción de las desigualdades. Promover el acceso a la alimentación para la población en condiciones socioeconómicas vulnerables, ayuda a disminuir la desigualdad y al cierre de brechas sociales.

Cumbre Mundial sobre Alimentación – Seguridad Alimentaria (1996, 2009 y 2022)

Se establecen compromisos para trabajar por el acceso de todas las personas a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias, se establecen medidas para mejorar la seguridad alimentaria mundial, y avanzar hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles y equitativos.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992,

“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que puedan verse beneficiados.

VI. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

“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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Teniendo en cuenta la información presentada anteriormente, con base en cálculos propios a partir de la información suministrada por las universidades públicas sobre los recursos que destinan a programas de apoyo alimentario a estudiantes de posgrado, se establece que en el año 2024, en promedio cada una de las universidades destinó recursos por un valor de \$3.592 millones, es decir, para el total de 33 universidades que prestarán el servicio de apoyo en alimentación, los recursos destinados se estiman en \$118.554 millones, para lograr beneficiar en promedio a el 20% del total de los estudiantes matriculados, es decir, aproximadamente 138 mil estudiantes.

¿Cuánto es el costo estimado del Programa de Alimentación Universitaria (PAU), para beneficiar al 100% de los estudiantes de pregrado de las universidades públicas?

Cuadro 3 – Costo estimado del Programa de Alimentación Universitaria (PAU)

CONCEPTO	VALOR
Costo Programas de Alimentación de las Universidades Públicas en 2024 (beneficia 20% - Aprox. 140 mil estudiantes)	\$118.554.382.888
Costos logísticos estimados para ampliar la cobertura al 100%	\$143.000.000.000
Valor estimado que dejan de pagar los estudiantes por plato servido	\$2.100.000.000
Inflación proyectada año 2025	4,40%
Costo Estimado Total Programa de Alimentación Universitaria (700 mil estudiantes)	\$770.338.278.675

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por universidades públicas.

Aumentar la cobertura del programa de alimentación universitaria, para beneficiar al 100% de los estudiantes de pregrado de las universidades públicas, tendría un costo estimado total de \$800.000 millones, este valor equivale al 1% del presupuesto total del Ministerio de Educación para el año 2025, que asciende a un aproximado de \$80 billones.

Cuadro 4 - Costo estimado del Programa de Alimentación Universitaria (PAU) VS Presupuesto MEN

Costo estimado Programa de Alimentación Universitaria (PAU)	\$800 mil millones
Presupuesto Ministerio de Educación (2025)	\$80 billones
Costo PAU / Presupuesto MEN (2025)	1%

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por universidades públicas y del MEN.

Por lo anterior, el impacto fiscal para financiar el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) sería mínimo, y este será financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación a través de los aportes que el Ministerio de Educación les transfiere a las universidades públicas.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Proyecto de Ley número 574 de 2025 Cámara	Proyecto de Ley número 574 de 2025 Cámara	
“por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia”	“por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia”	
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Alimentación Universitaria para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes de pregrado de las Universidades Públicas del país, principalmente a los que se encuentran en condición socioeconómica vulnerable. Este programa será una herramienta para mejorar la permanencia educativa, el rendimiento académico, el fomento de estilos de vida saludables y la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación actuales.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Alimentación Universitaria para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes de pregrado de las Universidades Públicas del país, principalmente a los que se encuentran en condición socioeconómica vulnerable. Este programa será una herramienta para mejorar la permanencia educativa, el rendimiento académico, el fomento de estilos de vida saludables y la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación actuales.	
Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. La presente ley rige en todo el territorio nacional e incluye a todas las Universidades Públicas del país.	Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. La presente ley rige en todo el territorio nacional e incluye a todas las Universidades Públicas del país.	
Artículo 3º. Programa de Alimentación Universitaria. Créase el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) como una estrategia para facilitar el acceso a una alimentación adecuada, contribuir al rendimiento académico y a la permanencia de los estudiantes en condición socioeconómica vulnerable en las Universidades Públicas.	Artículo 3º. Programa de Alimentación Universitaria. Créase <u>Créese</u> el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) como una estrategia para facilitar el acceso a una alimentación adecuada, contribuir al rendimiento académico y a la permanencia de los estudiantes <u>de pregrado, principalmente los que se encuentran</u> en condición socioeconómica vulnerable en las Universidades Públicas.	Se ajustan modificaciones de forma, y se hace referencia a que principalmente el programa de alimentación universitaria quiere facilitar el acceso a una alimentación adecuada a estudiantes de pregrado que se encuentran en condición socioeconómica vulnerable, sin embargo, el programa pretende beneficiar a todos los estudiantes de pregrado de las universidades públicas del país.
Artículo 4º. Modalidades. Teniendo en cuenta la capacidad instalada y la disponibilidad presupuestal, cada Universidad Pública podrá prestar el servicio bajo las dos siguientes modalidades: 1) Plato servido: En los campus donde se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido. 2) Subsidio o Bono de alimentación: Subsidio económico mensual para contribuir en la adquisición de alimentos de los beneficiarios en los campus donde no se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido. Parágrafo 1º. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios que se deben tener en cuenta para la elección de cada modalidad en las Universidades, así como los Requerimientos nutricionales y de infraestructura. Parágrafo 2º. La modalidad de plato servido deberá ser subsidiada en un 100% por las universidades públicas.	Artículo 4º. Modalidades. Teniendo en cuenta la capacidad instalada y la disponibilidad presupuestal, cada Universidad Pública podrá prestar el servicio de alimentación bajo las dos siguientes modalidades: 1) Plato servido: En los campus donde se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido. 2) Subsidio o Bono de alimentación: Subsidio económico <u>o incentivo en especie</u> mensual, para contribuir en la adquisición de alimentos de los beneficiarios en los campus donde no se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido. Parágrafo 1º. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios que se deben tener en cuenta para la elección de cada modalidad en las Universidades, así como los Requerimientos nutricionales y de infraestructura. Parágrafo 2º. La modalidad de plato servido deberá ser subsidiada en un 100% por las universidades públicas. <u>Parágrafo 3º. El Ministerio de Educación Nacional propenderá por fortalecer la infraestructura y capacidad instalada de las universidades públicas, con el fin de promover la modalidad de plato servido.</u>	Se realizan ajustes de forma, y se incluye el parágrafo 3º que determina que, el Ministerio de Educación Nacional propenderá por fortalecer la infraestructura y capacidad instalada de las universidades públicas, con el fin de promover la modalidad de plato servido.
Artículo 5º. Fuentes de Financiamiento. Las fuentes de financiamiento para el programa serán las asignaciones presupuestales de la nación, donaciones, y fondos de las instituciones.	Artículo 5º. Fuentes de Financiamiento. Las fuentes de financiamiento para el programa serán las asignaciones presupuestales de la nación, donaciones, y fondos de las instituciones <u>recursos propios de las universidades públicas.</u>	Se modifica

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 6º. <i>Distribución de Recursos.</i> El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios que se tendrán en cuenta para la distribución de los recursosdestinados al Programa de Alimentación Universitaria (PAU), teniendo en cuenta el número de estudiantes beneficiarios de cada universidad y los requerimientos de las Universidades Públicas para garantizar la efectividad del programa.	Artículo 6º. <i>Distribución Asignación de Recursos.</i> El Ministerio de Educación Nacional <u>en coordinación con las universidades públicas,</u> establecerán los criterios que se tendrán en cuenta para la distribución de los recursos destinados al Programa de Alimentación Universitaria (PAU), teniendo en cuenta elnúmero de estudiantes beneficiarios de cada universidad y los requerimientos de las Universidades Públicas para garantizar la efectividad del programa.	Se modifica el título del artículo y se incluye que las universidades públicas junto con el Ministerio de Educación, establecerán los criterios para la asignación de los recursos
Artículo 7º. <i>Diseño del Programa.</i> El Ministerio de Educación Nacional expedirá dentro de los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares, las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del programa de alimentación, los cuáles serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Universidades Públicas, los actores y los operadores de este programa. Los lineamientos generales que establecerá el Ministerio de Educación Nacional tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1) La elaboración de menús balanceados. 2) La adquisición de alimentos de calidad y la contratación de personal capacitado. 3) La capacidad instalada que deben tener las universidades y los criterios para contratar. Parágrafo 1º. Las Universidades Públicas determinarán el reglamento para la prestación de los servicios, teniendo en cuenta sus propias particularidades, en este podrán definir la modalidad de prestación, los horarios, tarifas, los requisitos para que los estudiantes accedan al beneficio y el proceso de adjudicación de los cupos. Parágrafo 2º. Las Universidades Públicas propenderán por adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones.	Artículo 7º. <i>Diseño Lineamientos del Programa.</i> El Ministerio de Educación Nacional expedirá dentro de los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares, <u>y</u> las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del programa de alimentación, los cuáles serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Universidades Públicas, los actores y los operadores de este programa. Los lineamientos generales que establecerá el Ministerio de Educación Nacional tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1) La elaboración de menús balanceados. 2) La adquisición de alimentos de calidad y la contratación de personal capacitado. 3) La capacidad instalada que deben tener las universidades y los criterios para contratar. Parágrafo 1º. Las Universidades Públicas determinarán el reglamento para la prestación de los servicios, teniendo en cuenta sus propias particularidades, en este podrán definir la modalidad de prestación, los horarios, tarifas, los requisitos para que los estudiantes accedan al beneficio y el proceso de adjudicación de los cupos. Parágrafo 2º. Las Universidades Públicas propenderán por adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones	Se ajustan modificaciones de forma y se modifica el título del artículo
Artículo 8º. <i>Beneficiarios.</i> Los estudiantes que podrán acceder al Programa de Alimentación Universitaria (PAU) son todos aquellos que se encuentran matriculados en programas de pregrado en Universidades Públicas del país y que sean focalizados por las instituciones según los cupos que les sean asignados. Parágrafo 1º. Para la destinación de los cupos, las Universidades Públicas deberán priorizar a estudiantes en estado de gestación o lactancia, estudiantes con discapacidad, estudiantes en situación de vulnerabilidad, estudiantes víctimas del conflicto armado y estudiantes pertenecientes a grupos étnicos. Parágrafo 2º. No podrán ser beneficiarios del Programa de Alimentación Universitaria (PAU), los estudiantes inscritos en programas de pregrado cuya modalidad sea 100% virtual.	Artículo 8º. <i>Beneficiarios.</i> Los estudiantes que podrán acceder al Programa de Alimentación Universitaria (PAU) son <u>los</u> todos aquellos que se encuentran matriculados en programas de pregrado en Universidades Públicas del país y que sean focalizados por las instituciones según los cupos que les sean asignados. Parágrafo 1º. Para la destinación de los cupos, las Universidades Públicas deberán priorizar a estudiantes en estado de gestación o lactancia, <u>estudiantes</u> con discapacidad, estudiantes en situación de vulnerabilidad <u>económica y social,</u> estudiantes víctimas del conflicto armado, <u>y</u> estudiantes pertenecientes a grupos étnicos <u>y a zonas rurales, y que pertenezcan a estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.</u> Parágrafo 2º. No podrán ser beneficiarios del Programa de Alimentación Universitaria (PAU), los estudiantes inscritos en programas de pregrado cuya modalidad sea 100% virtual.	Se realizan modificaciones de forma, y se incluye que dentro de los estudiantes beneficiados del programa de alimentación universitaria, se debe priorizar estudiantes pertenecientes a zonas rurales y que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 9°. Criterios de Selección. Las Universidades Públicas definirán los criterios que se tendrán en cuenta para seleccionar los beneficiarios del programa de alimentación, dentro de los que deben tener en cuenta como mínimo los siguientes: 1) Los beneficiarios deben ser estudiantes de pregrado regular y deben estar debidamente matriculados. 2) Los estudiantes de pregrado regular de la Universidades Públicas se deben encontrar activos y matriculados académica y financieramente. 3) No deben tener sanción disciplinaria vigente. 4) No deben haber disfrutado del servicio por más de diez semestres académicos.	Artículo 9°. Criterios de Selección. Las Universidades Públicas definirán los criterios que se tendrán en cuenta para seleccionar los beneficiarios del programa de alimentación, dentro de los que deben tener en cuenta como mínimo los siguientes: 1) Los beneficiarios deben ser estudiantes de pregrado regular y deben estar debidamente matriculados. 2) Los estudiantes de pregrado regular de la Universidades Públicas se deben encontrar activos y matriculados académica y financieramente. 3) No deben tener sanción disciplinaria vigente. 4) No deben haber disfrutado del servicio por más de diez semestres académicos.	
Artículo 10. Educación Nutricional. Las Universidades Públicas deberán promover la educación nutricional entre los estudiantes beneficiarios del programa, con el objetivo de fomentar hábitos alimenticios saludables a largo plazo.	Artículo 10. Educación Nutricional. Las Universidades Públicas deberán promover la educación nutricional entre los estudiantes beneficiarios del programa, con el objetivo de fomentar hábitos alimenticios saludables a largo plazo.	
Artículo 11. Sistema de Monitoreo y Evaluación. El Ministerio de Educación Nacional establecerá un sistema de monitoreo y evaluación para hacer seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Universitaria (PAU) y medir el impacto de este en cuanto a nutrición, rendimiento académico y permanencia de los estudiantes, así como en la eficiencia en el uso de los recursos.	Artículo 11. Sistema de Monitoreo y Evaluación. El Ministerio de Educación Nacional establecerá un sistema de monitoreo y evaluación para hacer seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Universitaria (PAU) y medir el impacto de este en cuanto a nutrición, rendimiento académico y permanencia de los estudiantes, así como en la eficiencia en el uso de los recursos.	
Artículo 12. Informes Públicos. Las Universidades Públicas realizarán monitoreo y evaluación del programa de alimentación y tendrán que enviar un informe anual sobre los resultados del programa al Ministerio de Educación Nacional.	Artículo 12. Informes Públicos. Las Universidades Públicas realizarán monitoreo y evaluación del programa de alimentación y tendrán que enviar un informe anual sobre los resultados del programa al Ministerio de Educación Nacional.	
Artículo 13. Implementación. El Ministerio de Educación Nacional y las Universidades Públicas tendrán un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley para implementar el Programa de Alimentación Universitaria (PAU).	Artículo 13. Implementación. El Ministerio de Educación Nacional y las Universidades Públicas tendrán un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley para implementar el Programa de Alimentación Universitaria (PAU).	
Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.	

IX. PROPOSICIÓN.

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de Ley número 574 de 2025, por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia**, de conformidad con lo sugerido en el presente informe de ponencia.


Cordialmente,
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara – Valle del Cauca

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTO DE LEY NÚMERO 574 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Alimentación Universitaria para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes

de pregrado de las Universidades Públicas del país, principalmente a los que se encuentran en condición socioeconómica vulnerable. Este programa será una herramienta para mejorar la permanencia educativa, el rendimiento académico, el fomento de estilos de vida saludables y la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación actuales.

Artículo 2°. *Ámbito de Aplicación.* La presente ley rige en todo el territorio nacional e incluye a todas las Universidades Públicas del país.

Artículo 3°. *Programa de Alimentación Universitaria.* Créese el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) como una estrategia para facilitar el acceso a una alimentación adecuada, contribuir al rendimiento académico y a la permanencia de los estudiantes de pregrado, principalmente los que se encuentran en condición socioeconómica vulnerable en las Universidades Públicas.

Artículo 4°. *Modalidades.* Teniendo en cuenta la capacidad instalada y la disponibilidad presupuestal, cada Universidad Pública podrá prestar el servicio de alimentación bajo las dos siguientes modalidades:

1) **Plato servido:** En los campus donde se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido.

2) **Subsidio o Bono de alimentación:** Subsidio económico o incentivo en especie mensual, para contribuir en la adquisición de alimentos de los beneficiarios en los campus donde no se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios que se deben tener en cuenta para la elección de cada modalidad en las Universidades, así como los requerimientos nutricionales y de infraestructura.

Parágrafo 2°. La modalidad de plato servido deberá ser subsidiada en un 100% por las universidades públicas.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Educación Nacional propenderá por fortalecer la infraestructura y capacidad instalada de las universidades públicas, con el fin de promover la modalidad de plato servido.

Artículo 5°. *Fuentes de Financiamiento.* Las fuentes de financiamiento para el programa serán las asignaciones presupuestales de la nación, donaciones, y recursos propios de las universidades públicas.

Artículo 6°. *Asignación de Recursos.* El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las universidades públicas, establecerán los criterios que se tendrán en cuenta para la distribución de los recursos destinados al Programa de Alimentación Universitaria

(PAU), teniendo en cuenta el número de estudiantes beneficiarios de cada universidad y los requerimientos de las Universidades Públicas para garantizar la efectividad del programa.

Artículo 7°. *Lineamientos del Programa.* El Ministerio de Educación Nacional expedirá los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares, y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del programa de alimentación, los cuáles serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Universidades Públicas, los actores y los operadores de este programa. Los lineamientos generales que establecerá el Ministerio de Educación Nacional tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- 1) La elaboración de menús balanceados.
- 2) La adquisición de alimentos de calidad y la contratación de personal capacitado.
- 3) La capacidad instalada que deben tener las universidades y los criterios para contratar.

Parágrafo 1°. Las Universidades Públicas determinarán el reglamento para la prestación de los servicios, teniendo en cuenta sus propias particularidades, en este podrán definir la modalidad de prestación, los horarios, tarifas, los requisitos para que los estudiantes accedan al beneficio y el proceso de adjudicación de los cupos.

Parágrafo 2°. Las Universidades Públicas propenderán por adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones.

Artículo 8°. *Beneficiarios.* Los estudiantes que podrán acceder al Programa de Alimentación Universitaria (PAU) son los que se encuentran matriculados en programas de pregrado en Universidades Públicas del país y que sean focalizados por las instituciones según los cupos que les sean asignados.

Parágrafo 1°. Para la destinación de los cupos, las Universidades Públicas deberán priorizar a estudiantes en estado de gestación o lactancia, con discapacidad, en situación de vulnerabilidad económica y social, víctimas del conflicto armado, pertenecientes a grupos étnicos y zonas rurales, y que pertenezcan a estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

Parágrafo 2°. No podrán ser beneficiarios del Programa de Alimentación Universitaria (PAU), los estudiantes inscritos en programas de pregrado cuya modalidad sea 100% virtual.

Artículo 9°. *Criterios de Selección.* Las Universidades Públicas definirán los criterios que se tendrán en cuenta para seleccionar los beneficiarios del programa de alimentación, dentro de los que deben tener en cuenta como mínimo los siguientes:

- 1) Los beneficiarios deben ser estudiantes de pregrado regular y deben estar debidamente matriculados.
- 2) Los estudiantes de pregrado regular de la Universidades Públicas se deben encontrar activos y matriculados académica y financieramente.
- 3) No deben tener sanción disciplinaria vigente.
- 4) No deben haber disfrutado del servicio por más de diez semestres académicos.

Artículo 10. Educación Nutricional. Las Universidades Públicas deberán promover la educación nutricional entre los estudiantes beneficiarios del programa, con el objetivo de fomentar hábitos alimenticios saludables a largo plazo.

Artículo 11. Sistema de Monitoreo y Evaluación. El Ministerio de Educación Nacional establecerá un sistema de monitoreo y evaluación para hacer seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Universitaria (PAU) y medir el impacto de este en cuanto a nutrición, rendimiento académico y permanencia de los estudiantes, así como en la eficiencia en el uso de los recursos.

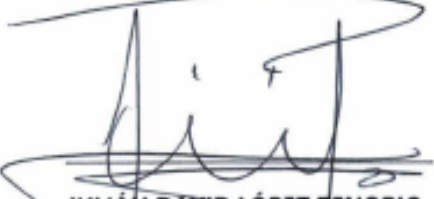
Artículo 12. Informes Públicos. Las Universidades Públicas realizarán monitoreo

y evaluación del programa de alimentación y tendrán que enviar un informe anual sobre los resultados del programa al Ministerio de Educación Nacional. **Artículo 13. Implementación.** El Ministerio de Educación Nacional y las Universidades Públicas tendrán un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley para implementar el Programa de Alimentación Universitaria (PAU).

Artículo 13. Implementación. El Ministerio de Educación Nacional y las Universidades Públicas tendrán un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley para implementar el Programa de Alimentación Universitaria (PAU).

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Representante a la Cámara - Valle del Cauca

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA TRES (03) DE JUNIO DE 2025, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 574 DE 2025 CÁMARA

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN UNIVERSITARIA -PAU PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COLOMBIA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear el Programa de Alimentación Universitaria para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los estudiantes de pregrado de las Universidades Públicas del país, principalmente a los que se encuentran en condición socioeconómica vulnerable. Este programa será una herramienta para mejorar la permanencia educativa, el rendimiento académico, el fomento de estilos de vida saludables y la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación actuales.

Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. La presente ley rige en todo el territorio nacional e incluye a todas las Universidades Públicas del país.

Artículo 3°. Programa de Alimentación Universitaria. Créase el Programa de Alimentación Universitaria -PAU- como una estrategia para facilitar el acceso a una alimentación adecuada, contribuir al rendimiento académico y a la permanencia de los estudiantes en condición socioeconómica vulnerable en las Universidades Públicas.

Artículo 4°. Modalidades. Teniendo en cuenta la capacidad instalada y la disponibilidad presupuestal, cada Universidad Pública podrá prestar el servicio bajo las dos siguientes modalidades:

- 1) **Plato servido:** En los campus donde se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido.
- 2) **Subsidio o Bono de alimentación:** Subsidio económico mensual para contribuir en la adquisición de alimentos de los beneficiarios en los campus donde no se cuente con la infraestructura y logística para entregar un plato de comida servido.

Parágrafo 1. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios que se deben tener en cuenta para la elección de cada modalidad en las Universidades, así como los requerimientos nutricionales y de infraestructura.

Parágrafo 2. La modalidad de plato servido deberá ser subsidiada en un 100% por las universidades públicas.

Artículo 5°. Fuentes de Financiamiento. Las fuentes de financiamiento para el programa serán las asignaciones presupuestales de la nación, donaciones, y fondos de las instituciones.

Artículo 6°. Distribución de Recursos. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los criterios que se tendrán en cuenta para la distribución de los recursos destinados al Programa de Alimentación Universitaria -PAU-, teniendo en cuenta el número de estudiantes beneficiarios de cada universidad y los requerimientos de las Universidades Públicas para garantizar la efectividad del programa.

Artículo 7°. Diseño del Programa. El Ministerio de Educación Nacional expedirá dentro de los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares, las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del programa de alimentación, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Universidades Públicas, los actores y los operadores de este programa. Los lineamientos generales que establecerá el Ministerio de Educación Nacional tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- 1) La elaboración de menús balanceados.
- 2) La adquisición de alimentos de calidad y la contratación de personal capacitado.
- 3) La capacidad instalada que deben tener las universidades y los criterios para contratar.

Parágrafo 1°. Las Universidades Públicas determinarán el reglamento para la prestación de los servicios, teniendo en cuenta sus propias particularidades, en este podrán definir la modalidad de prestación, los horarios, tarifas, los requisitos para que los estudiantes accedan al beneficio y el proceso de adjudicación de los cupos.

Parágrafo 2º. Las Universidades Públicas propenderán por adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones.

Artículo 8°. Beneficiarios. Los estudiantes que podrán acceder al Programa de Alimentación Universitaria -PAU- son todos aquellos que se encuentran matriculados en programas de pregrado en Universidades Públicas del país y que sean focalizados por las instituciones según los cupos que les sean asignados.

Parágrafo 1°. Para la destinación de los cupos, las Universidades Públicas deberán priorizar a estudiantes en estado de gestación o lactancia, estudiantes con discapacidad, estudiantes en situación de vulnerabilidad, estudiantes víctimas del conflicto armado y estudiantes pertenecientes a grupos étnicos.

Parágrafo 2º. No podrán ser beneficiarios del Programa de Alimentación Universitaria – PAU, los estudiantes inscritos en programas de pregrado cuya modalidad sea 100% virtual.

Artículo 9°. Criterios de Selección. Las Universidades Públicas definirán los criterios que se tendrán en cuenta para seleccionar los beneficiarios del programa de alimentación, dentro de los que deben tener en cuenta como mínimo los siguientes:

- 1) Los beneficiarios deben ser estudiantes de pregrado regular y deben estar debidamente matriculados.
- 2) Los estudiantes de pregrado regular de la Universidades Públicas se deben encontrar activos y matriculados académica y financieramente.
- 3) No deben tener sanción disciplinaria vigente.
- 4) No deben haber disfrutado del servicio por más de diez semestres académicos.

Artículo 10°. Educación Nutricional. Las Universidades Públicas deberán promover la educación nutricional entre los estudiantes beneficiarios del programa, con el objetivo de fomentar hábitos alimenticios saludables a largo plazo.

Artículo 11°. Sistema de Monitoreo y Evaluación. El Ministerio de Educación Nacional establecerá un sistema de monitoreo y evaluación para hacer seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Universitaria - PAU- y medir el impacto de este en cuanto a nutrición, rendimiento académico y permanencia de los estudiantes, así como en la eficiencia en el uso de los recursos.

Artículo 12°. Informes Públicos. Las Universidades Públicas realizarán monitoreo y evaluación del programa de alimentación y tendrán que enviar un informe anual sobre los resultados del programa al Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 13°. Implementación. El Ministerio de Educación Nacional y las Universidades Públicas tendrán un (1) año a partir de la promulgación de la presente Ley para implementar el Programa de Alimentación Universitaria - PAU-.

Artículo 14°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 03 de junio de 2025.-En sesión de la fecha, fue aprobado en primer debate, y en los términos anteriores, el Proyecto de Ley 574 de 2025 Cámara. **"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN UNIVERSITARIA - PAU PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COLOMBIA"** (Acta No. 043 de 2025) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 27 de mayo de 2025, según Acta No. 042, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

JULIAN DAVID LÓPEZ TENORIO
Coordinador Ponente

HERNANDO GONZÁLEZ
Presidente

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario General

Elaboró: Ruth Claudia Sáenz Forero
04.06.25

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 8 de octubre de 2025

Autorizo la publicación del presente informe de Ponencia para Segundo Debate, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 574 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN UNIVERSITARIA -PAU- PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COLOMBIA"

La ponencia para segundo debate fue firmada por el Honorable Representante **JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 869 /25 del 8 de octubre de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

RUTH CLAUDIA SAENZ FORERO
Subsecretaria

Así las cosas, a juicio de esta carter, debe analizarse si la prolongación del régimen especial de pensión de alto riesgo para las personas del INPEC que se vinculan a partir del 1º de enero de 2025 propuesta por el Proyecto de Ley número Proyecto de Ley No. 641 de 2025 Cámara 296 de 2024 Senado, vulnera lo ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2005, al contemplar un nuevo régimen de pensión exceptuado.

3. El Proyecto de Ley desborda la configuración legislativa del Congreso
La Carta Política "otorga un alcance diferente a la iniciativa legislativa del Gobierno y a la de los congresistas, en cuanto le restringe a estos últimos la capacidad para presentar proyectos de ley en ciertas áreas que (...) son de iniciativa reservada y privativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público"¹¹. Así, el inciso 2º del artículo 154 superior establece que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes a que se refiere el literal e del numeral 19 del artículo 150, el cual, al tenor literal dispone:

"19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;(…) (subrayado fuera de texto).

En el caso concreto, se observa que el proyecto de ley No. 641 de 2025 Cámara 296 de 2024 Senado fue radicado por varios congresistas, en calidad de autores y coautores¹². En consecuencia, este proyecto no es de iniciativa gubernamental.

Propiamente hablando, la medida objeto de estudio propicia un escenario prestacional diferencial respecto de ciertos grupos de empleados públicos. Al respecto, no debe perderse de vista que la Corte Constitucional en Sentencia C-821 de 2011¹³, consideró fundadas las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley que establecía pensión de vejez por alto riesgo para los agentes de tránsito y transporte, señalando:

"En este orden de ideas, la Corte considera que el Gobierno nunca prestó su consentimiento en el trámite del proyecto de ley No. 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 Cámara y por tanto no avaló o coadyuvó en éste, puesto que en las diferentes comunicaciones enviadas por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y el de Protección Social se halla latente la inconformidad con el mismo.

En consecuencia, la Corte encuentra que respecto al trámite legislativo ordinario impartido al proyecto en comento, el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario, por lo que este Tribunal declarará fundadas las objeciones que a este respecto formuló el Gobierno Nacional." (Subrayado fuera del texto)

¹¹ Colombia. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-1707 del 12 de diciembre de 2000, magistrada ponente Cristina Pardo Schlesinger. Expediente OP-037.

¹² H.S. Julio Elias Vidal, Alfredo Rafael Deluque Zuleta H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, José Elécer Salazar López, Hernando Guida Ponce, Modesto Enrique Aguilera Vides, Saray Elena Robayo Bechara, Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Gersel Luis Pérez Altamiranda (cf. Gaceta del Congreso 1032 de 2023, páginas 8 y s.s.).

¹³ Corte Constitucional - Expediente OG-138 HP HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO - <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-821-11>

73.1% del valor de la pensión. A lo anterior debe agregarse que además del mayor subsidio la pensión podría ser reconocida 20 años antes que en el régimen general de la Ley 2381 de 2024 y 13 años antes que en el régimen de pensión especial de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003, todo lo cual genera un impacto fiscal considerable

Adicionalmente, en relación con el escenario 3, se advierte que, conceder la pensión especial de vejez para aquellos afiliados que efectúen la cotización especial durante por lo menos 700 semanas continuas o discontinuas, no es consecuente con los requisitos enumerados en el artículo 5 de la iniciativa, toda vez que, en el mismo se contempla como condición para tener acceso a la pensión, haber cumplido 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas equivalen aproximadamente a 13 años de servicio.

De acuerdo con lo anterior, en cuanto a población potencialmente beneficiaria, con base en información oficial de 2023, el INPEC reportó una planta aprobada de 15.148 empleos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CVV), de los cuales 13.292 se encontraban provistos, es importante mencionar que esta es la mejor aproximación de la información pública disponible para el presente Proyecto de Ley¹⁵.

Es pertinente manifestar que la planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC tiene dos componentes, así: Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Personal Administrativo, en ese sentido, se aparta a éste último personal del proyecto de ley, sin embargo, el personal administrativo que trabaja en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional desde el punto de vista del nivel de riesgo también es liquidado como de alto riesgo, así mismo, tiene contacto directo con la población privada de la libertad. Por lo que se sugiere revisar el tema en el futuro en cumplimiento del derecho a la igualdad, por cuanto el personal (administrativo) podría exigir este derecho.

Ahora bien, respecto del gasto pensional futuro, el artículo 5º reduce la edad efectiva de retiro y fija tasas de reemplazo superiores a las del régimen general, lo que incrementa el pasivo actuarial del nivel nacional, lo significa 15 años de adicional de carga fiscal, incuantificable, ya que se requiere por parte del INPEC la gestión pertinente para la proyección del cálculo actuarial.

En conclusión, el Proyecto de Ley genera un impacto fiscal, derivado de la reducción de edad de jubilación, y las tasas de reemplazo superiores al régimen general, por lo que se recomienda realizar el ejercicio frente al efecto actuarial proyectado de las personas que se verían beneficiadas de la normatividad propuesta. Por lo tanto, la iniciativa implica un gasto recurrente para la Nación que requiere fuentes de financiación permanentes.

4.2. Nivel de impacto fiscal global

Para determinar el impacto fiscal global del proyecto de ley se efectúa una proyección hasta el año 2080, que compara el gasto por efecto de la aplicación del régimen de pensión especial de vejez de alto riesgo del decreto 2090 de 2003 y la pensión de acuerdo con las condiciones previstas en el proyecto de ley, para quienes se vinculen con posterioridad al año 2024, frente al que ocurriría y si para este mismo grupo se aplicara el régimen de la pensión integral de vejez del Régimen General de Pensiones de la Ley 2381de 2024 al que actualmente tienen derecho.

Para este fin se proyecta la vinculación de nuevos servidores al régimen de pensión especial de alto riesgo a partir del año 2025, lo cual no tendría lugar sin la aplicación del proyecto de Ley. Lo anterior en

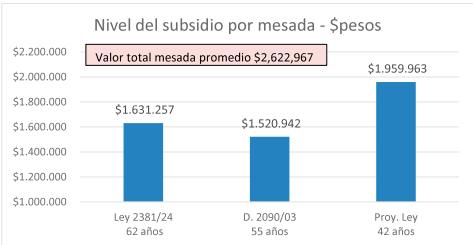
¹⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-08/RESPUESTA%20%28INPEC%29.pdf>

De este modo, existe claridad sobre el hecho de que se trata de un Proyecto de Ley que se refiere al régimen prestacional de los empleados públicos. Por tanto, en línea con los artículos 154 superior y 142.14 de la Ley 5ª de 1992, esto configura una materia que solo puede ser dictada o reformada a través de ley de **iniciativa privativa del Gobierno nacional**.

4. Impacto fiscal del proyecto de Ley

4.1. Nivel de subsidio individual promedio

En el siguiente gráfico se compara la estimación del subsidio individual de una pensión en tres distintos escenarios, a saber, i) en el marco de la Ley 2381 de 2024¹⁴; ii) el decreto 2090 de 2003 y; iii) el proyecto de Ley 641 de 2025 Cámara 296 de 2024 Senado. En cada uno de ellos se parte una pensión promedio de \$2.622.967 pesos. En el primero, que corresponde al régimen general de la Ley 2381 de 2024, la pensión genera un nivel de subsidio por mesada que a precios de 2025 equivale a \$1.631.257 pesos, es decir un 61,3% del total de la mesada, que corresponde a la primera columna del siguiente gráfico:



Supuestos: Tasa real: 4.0%, Deslizamiento SML: 1.0%, Carreras salariales ascendentes, Fidelidad uniforme, Edad de entrada a la fuerza laboral: 22 años, 13 mesadas.

De manera similar, en la segunda columna se observa como en el caso de la misma mesada reconocida en el régimen de la pensión especial de alto riesgo, a que se refiere el Decreto 2090 de 2003, el subsidio disminuiría a \$1.520.942 pesos, es decir un 57.1% de la mesada. En este caso el subsidio es menor que en el ejemplo anterior, debido a los mayores aportes representados en 700 semanas de cotización adicional del 10%.

Finalmente, tomando en cuenta que el proyecto de ley elimina el requisito de edad mínima para obtener la pensión, en la tercera columna se muestra el caso de una mesada obtenida a los 42 años de edad, con un requisito de 1029 semanas mínimas, de las cuales 700 incluyen aportes adicionales de alto riesgo del 10% mensual. En este caso el subsidio por mesada equivaldría a \$1.959.963 pesos que equivale al

¹⁴ "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

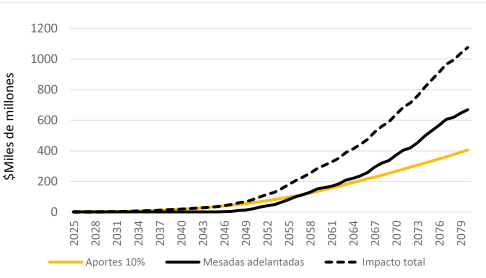
contraste con los servidores que se hayan vinculado hasta el 31 de diciembre de 2024 quienes continuarán disfrutando del régimen de alto riesgo de acuerdo con la reglamentación actualmente vigente.

Al respecto, el impacto fiscal estimado está dado principalmente por el pago del aporte patronal adicional de 10% del Ingreso Base de Cotización – IBC para la pensión de alto riesgo, así como por los pagos adicionales al conceder las pensiones a edades menores a las aplicadas en el régimen general de pensiones¹⁶.

A manera de ejemplo, según las reglas del decreto 2090 de 2003, un servidor que habiendo ingresado al servicio a los 30 años de edad labore hasta cumplir 50 años, ya alcanzaría a reunir 1000 semanas de cotización de alto riesgo y por tanto cumpliría los requisitos de tiempo y edad para esa pensión, con lo cual puede jubilarse 12 años antes si es hombre y 7 años antes si es mujer, a diferencia del régimen general, donde las edades mínimas son de 62 para hombres y de 57 para mujeres.

En este orden de ideas, en el siguiente gráfico puede verse el impacto fiscal por el aumento de las obligaciones a cargo de la Nación en caso de aplicarse la propuesta del proyecto de ley en el caso del INPEC.

Gráfico 1
PL 641/25 C - 296/24 - S - Pensión especial de vejez de alto riesgo - INPEC
Impacto por el aumento de pagos de aportes y de pensiones
Funcionarios vinculados a partir de 2025
§ Miles de millones corrientes



Elaborado por DGRESS. Fuente: Decretos de Salarios, Decretos de Plantas de personal, información del INPEC.

¹⁶ Las estimaciones de impacto fiscal se basan en información disponible de entidades que están incluidas en la aplicación de la pensión especial de vejez de alto riesgo y en se tomaron como referencia los decretos 271 de 2010 y301 de 2024, relacionados con el INPEC.

Con la línea continua clara, se muestra el aumento de los pagos de aportes de alto riesgo desde el inicio de la proyección en el año 2025. Esto se debe al incremento de 10% en la tasa de cotización a pensiones que corre totalmente a cargo del empleador, en este caso a cargo del INPEC. Los valores específicos y el número de aportantes de este grupo también pueden verse en el cuadro 1, que se muestra más adelante. Con la línea continua oscura se muestra el impacto por lo pagos adicionales de pensiones, que se iniciaría en el año 2046, a cargo de Colpensiones, en el cual los primeros servidores vinculados al INPEC a partir del año 2025 cumplen en requisito de edad mínima de 50 años a que se refiere el decreto 2090/03. Por su parte, el impacto total se muestra con la línea punteada. El valor presente de este impacto total se estima en \$835 mil millones de pesos, para el horizonte total de la proyección hasta el año 2080. Cuadro 1 PL 641/25C - 296/245 – Pensión especial de vejez de alto riesgo Impacto por el aumento de pagos de aportes y de pensiones Funcionarios vinculados a partir de 2025 \$Millones de pesos corrientes <table><tr><th>Año</th><th>Aportes 10%</th><th>Mesadas adelantadas</th><th>Impacto total</th><th>Nº de afiliados a alto riesgo</th><th>Nº de pensionados a alto riesgo</th></tr><tr><td>2025</td><td>145</td><td>-</td><td>145</td><td>37</td><td>-</td></tr><tr><td>2026</td><td>232</td><td>-</td><td>232</td><td>56</td><td>-</td></tr><tr><td>2027</td><td>648</td><td>-</td><td>648</td><td>150</td><td>-</td></tr><tr><td>2028</td><td>800</td><td>-</td><td>800</td><td>178</td><td>-</td></tr><tr><td>2029</td><td>1.272</td><td>-</td><td>1.272</td><td>272</td><td>-</td></tr><tr><td>2030</td><td>2.102</td><td>-</td><td>2.102</td><td>432</td><td>-</td></tr><tr><td>2031</td><td>2.804</td><td>-</td><td>2.804</td><td>554</td><td>-</td></tr><tr><td>2032</td><td>3.607</td><td>-</td><td>3.607</td><td>685</td><td>-</td></tr><tr><td>2033</td><td>4.783</td><td>-</td><td>4.783</td><td>873</td><td>-</td></tr><tr><td>2034</td><td>6.366</td><td>-</td><td>6.366</td><td>1.117</td><td>-</td></tr><tr><td>2040</td><td>18.919</td><td>-</td><td>18.919</td><td>2.619</td><td>-</td></tr><tr><td>2050</td><td>60.601</td><td>20.334</td><td>80.935</td><td>5.651</td><td>272</td></tr><tr><td>2060</td><td>145.539</td><td>159.728</td><td>305.267</td><td>9.142</td><td>2.356</td></tr><tr><td>2070</td><td>266.442</td><td>371.600</td><td>638.043</td><td>11.274</td><td>5.275</td></tr><tr><td>2080</td><td>405.748</td><td>669.181</td><td>1.074.929</td><td>11.565</td><td>8.464</td></tr></table> Elaborado por DGRESS. Fuente: Decretos de Salarios, Decreto de Planta de personal del INPEC. A partir del cuadro anterior puede verse que el impacto estimado por aportes adicionales de alto riesgo sería cercano a \$145 millones en el año 2025. Así mismo, se estima un impacto acumulado por	Año	Aportes 10%	Mesadas adelantadas	Impacto total	Nº de afiliados a alto riesgo	Nº de pensionados a alto riesgo	2025	145	-	145	37	-	2026	232	-	232	56	-	2027	648	-	648	150	-	2028	800	-	800	178	-	2029	1.272	-	1.272	272	-	2030	2.102	-	2.102	432	-	2031	2.804	-	2.804	554	-	2032	3.607	-	3.607	685	-	2033	4.783	-	4.783	873	-	2034	6.366	-	6.366	1.117	-	2040	18.919	-	18.919	2.619	-	2050	60.601	20.334	80.935	5.651	272	2060	145.539	159.728	305.267	9.142	2.356	2070	266.442	371.600	638.043	11.274	5.275	2080	405.748	669.181	1.074.929	11.565	8.464	aportes adicionales que sería de \$22.761 millones de pesos durante los primeros 10 años de la proyección. Tal como se comentó con respecto al gráfico 1 las pensiones de quienes se vinculan a partir del año 2025 empezarán a reconocerse hacia el año 2046 y continuarían incrementando su monto anual hasta el final del periodo de la proyección, en cual alcanzaría un valor anual de \$669.181 millones. En línea con lo anterior, en el ámbito fiscal para el trámite del proyecto de ley que se trata deben se debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento. En conclusión, el Proyecto de Ley genera un impacto fiscal, derivado de la reducción de edad de jubilación, y las tasas de reemplazo superiores al régimen general, por lo que se recomienda realizar el ejercicio frente al efecto actuarial proyectado de las personas que se verían beneficiadas de la normatividad propuesta. Por lo tanto, el actual proyecto podría implicar costos fiscales que no se encuentran previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de Mediano Plazo de los Sectores involucrados en su ejecución. Por lo anterior, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio emite concepto no favorable. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente. Cordialmente, CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO Viceministro General Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGRESS/DGPPN/OAJ Con copia: Dr Jaime Luis Lacouture Peñaloza - Secretario General de la Cámara de Representantes Revisó: María Angelica Bustillo Adachi Revisó: Camilo Gutierrez VG Elaboró: Jean Marco Feria Perozo
Año	Aportes 10%	Mesadas adelantadas	Impacto total	Nº de afiliados a alto riesgo	Nº de pensionados a alto riesgo																																																																																												
2025	145	-	145	37	-																																																																																												
2026	232	-	232	56	-																																																																																												
2027	648	-	648	150	-																																																																																												
2028	800	-	800	178	-																																																																																												
2029	1.272	-	1.272	272	-																																																																																												
2030	2.102	-	2.102	432	-																																																																																												
2031	2.804	-	2.804	554	-																																																																																												
2032	3.607	-	3.607	685	-																																																																																												
2033	4.783	-	4.783	873	-																																																																																												
2034	6.366	-	6.366	1.117	-																																																																																												
2040	18.919	-	18.919	2.619	-																																																																																												
2050	60.601	20.334	80.935	5.651	272																																																																																												
2060	145.539	159.728	305.267	9.142	2.356																																																																																												
2070	266.442	371.600	638.043	11.274	5.275																																																																																												
2080	405.748	669.181	1.074.929	11.565	8.464																																																																																												

CONTENIDO

Gaceta número 1937 - Martes, 14 de octubre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva para segundo debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 574 de 2025, por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las Universidades Públicas de Colombia.....	1
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia aprobada en tercer debate al Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado, por la cual se establece un marco normativo para la regulación de las actividades de alto riesgo que desarrollan los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, con el fin de garantizar su seguridad y salud en el trabajo, y se dictan otras disposiciones.....	16