



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARRERA 7 # 8 - 68

BOGOTA D.C.



Al Contestar cite Radicado: **20221000210000089**

Folios: 8 Fecha: 2022-01-25 11:41

Anejos: 0

Remitente: Ministerio de Salud y Protección Social

Destinatario: SECRETARIA GENERAL

ASUNTO: Concepto sobre el PL 075/21 (C) *“mediante la cual se [implementan] los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional”*.

Cordial saludo,

Si se tiene presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante².

Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de 6 preceptos adicionales, a saber: definiciones (art. 2º); política pública de seguridad alimentaria gestacional (art. 3º); acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes (art. 4º); acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación (art. 5º); caja familia (art. 6º) y; por último, vigencia y derogatoria (art. 7º).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La importancia de la estrategia

¹ Cfr. <https://www.camara.gov.co/nutricion-prenatal-0>.

² *Ibíd.*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

uif



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 2 de 8

En primer lugar, es relevante y necesario hacer seguimiento a las condiciones nutricionales de las mujeres en edad fértil, durante la gestación y durante la lactancia, se evidencian en mayor riesgo de diabetes mellitus, hipertensión inducida por el embarazo, nacimiento por cesárea, hemorragia postparto y macrosomía³. La encuesta ENSIN (2015)⁴ muestra un incremento del índice de exceso de peso en el país, con un aumento de 5,3 puntos porcentuales para la población entre 18 y 64 años, con relación al dato obtenido en el año 2010, afectando todos los cuartiles de índice de riqueza y la condición étnica. Lo que hace una prioridad contar con estrategias para asegurar la salud nutricional de población infantil y mujeres en edad fértil.

En este sentido, es importante resaltar el compromiso de este Ministerio, a través del CONPES Social 113 de 31 de marzo de 2008, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), por medio del cual se ha definido como determinante el derecho de las personas a la alimentación y a no padecer hambre.

Esta política retoma los compromisos nacionales e internacionales y analiza los efectos de la problemática alimentaria y nutricional en Colombia desde la perspectiva de los medios económicos. Hace referencia a los ejes de la disponibilidad permanente de alimentos y acceso, la calidad de vida y el bienestar, que se relaciona con el consumo y aprovechamiento, y el eje transversal que alude a la calidad e inocuidad de los alimentos, definiendo como objetivo de la política: *“garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”*.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General N° 12 que *“el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”*.

El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma rígida o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. En cuanto al contenido básico de derecho a la alimentación, el CESCR estima que este comprende: i) La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias

³ Li CL, Wang YH, Wang JL, Zhang P, Sun Y. Effect of individualized medical nutrition guidance on pregnancy outcomes in older pregnant women. J Int Med Res. 2021 Aug;49(8):3000605211033193. doi: 10.1177/03000605211033193. PMID: 34344218.

⁴ ICBF, 2015. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. ENSIN, 2015. Bogotá, Colombia.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 3 de 8

nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y ii) La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

En lo atinente a la seguridad alimentaria, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 retomó la definición consensuada a nivel internacional en los siguientes términos: *“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria”*⁵.

Por lo anterior, el derecho a la alimentación se puede apoyar en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, se debe continuar con el fortalecimiento de la planeación nacional y territorial, encaminada a que las políticas comerciales, de producción de alimentos y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y del derecho a la alimentación. Así mismo, se deben fortalecer las capacidades y competencias para establecer una articulación eficaz entre las distintas entidades, programas y estrategias con el fin de hacer realmente efectivas las intervenciones y que tengan una manifestación real en el plano social y económico, del cual la seguridad alimentaria y nutricional forma parte esencial.

Ahora bien, en el plano normativo nacional no puede perderse de vista que, en cuanto hace a las niñas y niños, la Constitución Política de 1991 establece como uno de sus derechos fundamentales *“la alimentación equilibrada”* (art. 44) que más que no padecer hambre, significa recibir una alimentación que corresponda a sus necesidades y le permita un desarrollo adecuado y ello debe tenerse presente frente a las mujeres embarazadas y los adultos mayores (arts. 43 y 46, en relación con el subsidio alimentario). Adicionalmente, la convención de los derechos del niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad⁶, contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 24.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

⁵ En: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf

⁶ Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1068 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, sents. T-182 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 4 de 8

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) **Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente [...]** [Énfasis fuera del texto].

En lo que tiene que ver con el resto de la población, existen disposiciones, que son desarrollo del artículo 13 constitucional, con base en las cuales se ampara al individuo en su ciclo vital y, especialmente, aquellas situaciones en las que se encuentra en debilidad manifiesta. Así, en dicha norma se establece lo siguiente:

- a. La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacen” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.
- b. Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos **discriminados o marginados**. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.
- c. El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

Esto permite colegir que existe un mecanismo de corrección más depurado para lograr un impacto no solo en ciertas poblaciones *in genere* sino, además, respecto de quienes se encuentran en condiciones precarias.

De otro lado, en el artículo 334 de la Carta se estipula que, además de la ya relatada protección a la producción de alimentos (art. 65), la intervención **especial** del Estado se dirige a:

[...] dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que **todas las personas**, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. [...] [Énfasis fuera del texto].



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 5 de 8

Este artículo contiene varios rasgos constitucionales que deben ser resaltados en su dimensión específica:

- Más que un deber de garantía, como en el caso de otros derechos, el Estado debe asegurar el acceso.
- Focaliza la protección sin perder de vista la generalidad e incorpora un enfoque diferencial.
 - Contempla los bienes y servicios básicos entre los que se encuentran, necesariamente, los alimentos.
 - Agrega el elemento de efectividad, lo cual refuerza el propósito de protección.

2.2. Comentarios específicos

Con base en lo anterior, frente al articulado, es pertinente hacer el siguiente análisis:

Articulado	Observación MSPS
<p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante.</p>	<p>Es de tener presente que las estrategias se han descrito en los diferentes documentos desarrollados en el marco de la política y plan de seguridad alimentaria y nutricional.</p>
<p>Artículo 3. Política pública [de] Seguridad Alimentaria Gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para crear la Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:</p> <p>a) Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana.</p> <p>b) Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas.</p>	<p>En este precepto se evidencia un segundo propósito, el cual es la creación de una política pública, lo cual trasciende el objeto de la propuesta.</p> <p>Al respecto, mediante Documento Conpes 113 de 2008 en el país se adoptó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), que pone de manifiesto los ejes que la definen: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad al tiempo que establece en sus principios orientadores la perspectiva de género y la equidad social.</p> <p>A través de las líneas de política que desarrolla la PSAN se plantea la priorización de gestantes y niños, como reza en la línea de promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable, a saber:</p>

WZ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 6 de 8

<p>c) Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores del estado nutricional de las mujeres gestantes.</p> <p>d) Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo.</p> <p>e) Seguridad Alimentaria Prenatal.</p> <p>f) Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.</p> <p>Parágrafo 1. La creación de Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones Séptima Constitucionales del Congreso de la República, [...] sociedades médicas reconocidas especializadas en el estado nutricional de la mujer gestante y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en asuntos relacionados a la misma [...].</p>	<p><i>"Se articulará la seguridad alimentaria y nutricional como componente del Sistema de Protección Social, y con las acciones prioritarias en salud pública que buscan mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, como los niños y niñas (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres gestantes, madres en lactancia, adultos mayores, desplazados y grupos étnicos".</i></p> <p>Además, según lo dispuesto en la "Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos" del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se avanza en el rediseño de la PSAN, desde el enfoque de los derechos humanos, con énfasis en la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y en el Nuevo Plan Nacional de SAN desde un ejercicio participativo con enfoque territorial y étnico, con el fin de modificar las funciones contenidas en el Decreto 2055 de 2009, que contempla las funciones de esta Comisión.</p> <p>Sobre lo descrito en el parágrafo, es pertinente anotar que la PSAN se encuentra a cargo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Colombia conforme con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1355 de 2009, lo cual se realiza mediante la articulación de las 11 entidades que conforman la comisión según lo estipulado en el Decreto 1115 de 2014 en el marco de su misionalidad.</p>
<p>Artículo 4. Acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios –EAPB– garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán campañas de nutrición gestacional de forma pública, visible, continua, permanente y masiva.</p> <p>El acompañamiento de nutrición gestacional deberá entregar a la mujer gestante los servicios de atención y la tecnología en salud previstos en el Plan de Beneficios en salud de forma continua,</p>	<p>Es responsabilidad de las entidades promotoras efectuar las intervenciones requeridas para realizar promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en su población afiliada, de acuerdo con cada momento en el curso de vida. Lo planteado en la disposición ya se encuentra contemplado en la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, en cuanto incorpora intervenciones asociadas con estrategias de información, educación y comunicación.</p> <p>De requerir valoración y atención por profesionales, se realizará continuidad de la atención de calidad, integral y humanizada, en el marco del plan de beneficios en salud (PBS) a cargo de la UPC.</p>

W&



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 7 de 8

<p>oportuna, eficiente, con calidad y suministrar información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo, así como informar sobre los beneficios de la nutrición como parte del cuidado y desarrollo del feto o embrión.</p>	
<p>Artículo 5. Acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación. Las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios garantizarán el acompañamiento en salud mental oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo, parto y posparto.</p>	
<p>Artículo 6. Caja familia. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EAPB, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos por el médico tratante para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia.</p> <p>La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.</p>	<p>En el marco de las competencias asignadas al sector salud, en la citada Resolución 3280 de 2018 se contempla el seguimiento a las mujeres gestantes y la entrega de los suplementos de micronutrientes.</p>

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que el proyecto de ley resulta redundante pues las medidas propuestas ya se encuentran inmersas en otros documentos normativos que esta Cartera ha publicado, están en desarrollo y se encuentran vigentes a la fecha e, igualmente, contemplan los impactos con la profundidad, énfasis e intensidad que se prevén.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido y conveniencia, resulta

WJ



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400057311

Fecha: 14-01-2022

Página 8 de 8

relevante tener en cuenta las observaciones que en este pronunciamiento se formulan de cara a su curso en el legislativo.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ 
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Dirección Jurídica.   