



Bogotá D.C., martes, 08 de febrero de 2022

\*20223100066371\*

Al responder cite este Nro.

20223100066371

DG

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7 # 8-68 Piso 5. Edificio Nuevo del Congreso, Código Postal 111711

Congreso de la República

[secretaria.general@camara.gov.co](mailto:secretaria.general@camara.gov.co)

Bogotá D.C.

**Asunto:** Concepto Proyecto de Ley No. 075 de 2021 Cámara. Radicados DNP No. 20216630963992 y 20216630964102.

Respetado Secretario,

En atención a la solicitud de concepto presentada a este Departamento Administrativo, relacionada con el Proyecto de Ley No. 075 de 2021 Cámara “*Mediante la cual se implementa el Programa Nacional de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional*”, de manera respetuosa, se presentan los comentarios técnicos y jurídicos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 2189 de 2017<sup>1</sup>, relacionados con la viabilidad de la iniciativa legislativa:

#### **(i) Antecedentes.**

El Gobierno nacional, a través de varios mecanismos, estrategias y acciones ha venido trabajando para proteger y garantizarle a la población colombiana el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad. En este sentido, a través del Documento CONPES SOCIAL 113 de 2007 se adoptó la “*Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*” con el objetivo de garantizar a toda la población colombiana la disposición, acceso y consumo de alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

Así mismo, mediante el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, concebido para ser ejecutado dentro del periodo 2012-2019 y cuyo objetivo principal se orientó a “*contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable*”<sup>2</sup>, se desarrollaron acciones relativas a la prevención y reducción de la desnutrición, las deficiencias de micronutrientes y la anemia nutricional, con énfasis en la primera infancia, comprendida desde la gestación hasta los cinco (5) años de vida.

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

<sup>2</sup> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019. Documento disponible en: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>

DNP

Firmado  
digitalmente





Adicionalmente, por medio de la Ley 1804 de 2016<sup>3</sup> se estableció la *Política Pública de Cero a Siempre* que está orientada al desarrollo integral de la primera infancia del país y pretende prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero (0) y cinco (5) años de edad.

Sin embargo, a pesar de que los programas, proyectos, acciones y servicios que se han desarrollado en el marco de la política de Cero a Siempre han contribuido a la nutrición y cuidado de la niñez en el territorio colombiano, a consideración del ponente del Proyecto de Ley objeto de estudio, aún no se ha logrado consolidar una estrategia integral que erradique la desnutrición y malnutrición prenatal.

La desnutrición y malnutrición en la etapa gestacional, como lo menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley, han sido ejes centrales de diversos estudios científicos que han alertado sobre las consecuencias negativas en el desarrollo y crecimiento de los niños, así como de ser causantes de la aparición de enfermedades en la etapa adulta. En concordancia con lo anterior, y según lo señalado por el ponente del Proyecto de Ley, problemas en el desarrollo cerebral, riesgo de enfermedades coronarias, cardiovasculares, entre otras, se ha demostrado que tienen relación directa en muchos casos con malnutrición o desnutrición en la etapa de gestación.

Conforme a lo desarrollado y según lo señalado en la exposición de motivos, a través del Proyecto de Ley 075 de 2021 se busca llenar el vacío en atención que tiene la nutrición prenatal, fortalecer el enfoque de prevención en la salud y contribuir al cierre de las brechas sociales.

Expuesto lo anterior, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones frente al Proyecto de Ley objeto de estudio.

## (ii) Comentarios Generales.

Tomando en consideración que el Proyecto de Ley tiene como objetivo “(...) *dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que erradique la desnutrición y malnutrición prenatal conforme al diagnóstico nutricional de las mujeres gestantes, de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 o las demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con el fin de eliminar una de las primeras barreras de desigualdad que existen en la vida y desarrollo humano*”, se considera oportuno señalar que en el marco jurídico vigente existen instrumentos orientados a promover la seguridad alimentaria y la nutrición prenatal, a saber:

1. La Ley 1098 de 2006<sup>4</sup> a través de su artículo 29 establece que “(...) *Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial*”. Así mismo, conforme al numeral 15 del artículo 41 de la mencionada ley, el Estado en cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá “(...) *asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes*”.

<sup>3</sup> Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por la cual expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, quien en el artículo 29 establece el Derecho al Desarrollo Integral en la Primera Infancia.





2. La Ley 1804 de 2016 estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, atendiendo los principios consagrados en la Constitución Política, así como en la Ley 1098 de 2006. Dicha política representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.
3. En el marco de la “*Línea D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos*” del Pacto III<sup>5</sup> “*Pacto por la equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*” de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, expedido mediante la Ley 1955 de 2019<sup>6</sup>, se plantean cuatro (4) objetivos, que cuentan con una serie de estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional, a saber:
  - I. **Objetivo 1.** Incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, para generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana. A fin de materializar este objetivo se adelantará la siguiente estrategia:
    - a. Generar una provisión estable y suficiente de alimentos para cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana en un marco del ordenamiento social, rural y productivo-agropecuario, descrito dentro del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.
  - II. **Objetivo 2.** Mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos. Para ello se propone:
    - a. Fortalecer los hogares para la producción, acceso al mercado y generación de ingresos.
  - III. **Objetivo 3.** Lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas<sup>7</sup>. Con el propósito de garantizar una alimentación adecuada para satisfacer las

<sup>5</sup> Ley 1955 de 2019 “(...) Artículo 3. *Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. (...)*”.

<sup>6</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”.

<sup>7</sup> Frente al particular es importante resaltar que actualmente el Gobierno Nacional se encuentra adelantando acciones conducentes a lograr la declaratoria de importancia estratégica del Proyecto de Inversión - (Desarrollar acciones de promoción y prevención en el marco de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el territorio nacional), el cual se encuentra en línea con lo contemplado en el precitado objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad,





necesidades nutricionales de los colombianos, se proponen las siguientes estrategias:

- a. Promoción, protección y apoyo de la lactancia materna.
- b. Creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles.
- c. Organización de intervenciones y oferta institucional en torno a la nutrición.

IV. **Objetivo 4.** Establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para esto se propone:

- a. Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>8</sup>.

Así las cosas, y en virtud de lo expuesto, este Departamento Administrativo respetuosamente sugiere validar si a través de la normativa e instrumentos anteriormente descritos se materializan los fines y el objetivo del Proyecto de Ley en comento.

### (iii) Comentarios al Articulado

- **“Artículo 1. Objeto.** *El objeto de la presente ley es dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que erradique la desnutrición y malnutrición prenatal conforme al diagnóstico nutricional de las mujeres gestantes, de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 o las demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con el fin de eliminar una de las primeras barreras de desigualdad que existen en la vida y desarrollo humano”.*

Respecto del objeto del Proyecto de Ley y en concordancia con lo señalado en la sección “(ii) *Comentarios generales*” del presente concepto, el país cuenta con una serie de instrumentos de atención integral a la primera infancia que involucra a las madres gestantes. Así mismo, es pertinente tomar en consideración que actualmente existen instancias de concertación articuladas, que desde sus competencias y facultades tratan temas relacionados con la erradicación de la desnutrición y malnutrición prenatal, como lo son:

1. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia creada a través del Decreto 4875 de 2011<sup>9</sup>, modificado mediante el Decreto 1416 de 2018<sup>10</sup>, que tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.
2. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional creada mediante el Decreto 2055 de 2009<sup>11</sup>, que tiene a cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).

<sup>8</sup> Conforme lo señalado en el referido objetivo, en el marco de esta estrategia se adelantarán entre otras acciones, la formulación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permita analizar la seguridad alimentaria como un todo, considerando sus elementos dentro de una estructura lógica y enfocada en las interacciones entre sus actores y funciones.

<sup>9</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - AIPI - y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.

<sup>10</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto número 4875 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.





Por lo anterior, se estima que la formulación de estrategias orientadas a la prevención y tratamiento de la desnutrición y malnutrición prenatal deben articularse con las herramientas ya existentes de política y arquitectura institucional, que han estado orientadas hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes del país.

- **“Artículo 2. Política pública de Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional.** *Política pública de Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de con doce (12) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para crear la Política Pública de nutrición Prenatal y Seguridad Alimenatria con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:*
  - a) *Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana.*
  - b) *Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas.*
  - c) *Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores de desnutrición y malnutrición prenatal.*
  - d) *Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo.*
  - e) *Seguridad Alimentaria Prenatal.*
  - f) *Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.*

*Parágrafo: La creación de Política pública Nutricion Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, La Comisión Legal de la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, sociedades médicas reconocidas especializadas en nutrición prenatal y gestacional y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en asuntos relacionados con la nutrición prenatal”.*

En el marco de lo anteriormente expuesto, y en el entendido que por medio de la precitada disposición se busca que el Gobierno nacional cree la *Política pública de Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional*, es pertinente mencionar que mediante la Ley 1804 de 2016 se elevó la *Estrategia de Cero a Siempre* a Política de Estado, y, en consecuencia, se adoptaron medidas para la priorización de acciones, planes y programas relacionados con los niños y niñas de cero (0) a seis (6). En tal sentido, el artículo 2 de la referenciada ley establece lo siguiente:

**“Artículo 2º. Política de Cero a Siempre.** *La política de “cero a siempre”, en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.*

*Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en*







*los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.” (Negrilla fuera del texto original).*

Así las cosas y en concordancia con lo señalado en la sección “(ii) Comentarios generales”, respetuosamente, se sugiere revisar si a través de la precitada norma se surte el objetivo pretendido en el Proyecto de Ley objeto de estudio.

Por otra parte, y respecto a las entidades que deberán desarrollar el mandato anteriormente referido, esto es, crear la *Política pública Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional*, en concordancia con lo indicado frente al artículo 1 del Proyecto de Ley, este Departamento Administrativo se permite informar que a través del artículo 11<sup>12</sup> de la Ley 1804 de 2016 se integró la *Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia*, organismo encargado de coordinar, ejecutar y establecer los lineamientos técnicos que deberán aplicarse para la implementación nacional y territorial de la *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*, razón por la cual respetuosamente se sugiere validar la conveniencia de conformar una instancia de formulación de política pública que desarrolle funciones que actualmente se encuentran en cabeza de la referida comisión.

De igual forma, se sugiere aclarar el número de sociedades médicas especializadas en nutrición prenatal y gestacional, así como de organizaciones de la sociedad civil que participarían en la elaboración de la *Política Pública Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional*. Asimismo, frente a las sociedades médicas especializadas se estima conveniente establecer los criterios de idoneidad y experiencia que deben demostrar estas, dado que, si bien se menciona que deberán ser reconocidas, no se establecen los criterios que permitirían determinar este aspecto a efectos de hacerlas partícipes de la elaboración de la referida política pública.

De otro lado, en relación con el término para formular la *Política Pública Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional*, se debe tener en cuenta que conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “(...) ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

En este sentido, si bien el Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa puede fijar un término específico para que el presidente de la República expida la reglamentación

<sup>12</sup> “(...) **Artículo 11. Integración.** La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por: 1. Un delegado del Presidente de la República; 2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su Delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo; 3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro; 4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro; 5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro; 6. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento; 7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad; 8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo; 9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo; 10. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo; 11. El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.

La Presidencia de la República presidirá y coordinará la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.

**Parágrafo transitorio.** La entidad que ejerza la rectoría de la seguridad alimentaria en el país, también hará parte de esta Comisión Intersectorial”.





establecida en la ley, de acuerdo con la Corte Constitucional “(...) **este tiene carácter meramente “impulsor”**, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente”.<sup>13</sup>(Negrilla fuera de texto original).

Debido a lo anterior y dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, se considera necesario revisar la conveniencia de establecer el plazo señalado.

- **“Artículo 3. Acompañamiento nutricional prenatal.** Las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo, subsidiado e indígena garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán campañas de nutrición prenatal durante el año de forma pública, visible y masiva.

*El acompañamiento de nutrición prenatal deberá entregar a la mujer gestante información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo. Además, deberá informarse sobre los riesgos y beneficios de la nutrición como parte del cuidado del feto o embrión y las consecuencias a largo plazo”.*

- **“Artículo 4. Acompañamiento psicológico prenatal.** Las Empresas Promotoras de Salud garantizarán el acompañamiento psicológico oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo y posterior a este, de llegar a ser requerido según criterio médico”.

En atención a lo señalado en las precitadas disposiciones, respetuosamente, se sugiere tomar en consideración que en el marco del Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) definido a través de la Resolución 2481 de 2020<sup>14</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, se establecen los servicios y tecnologías que se requieren para cualquier atención de salud ambulatoria o con internación, por la especialidad médica que sea necesaria, durante el proceso de gestación, parto y puerperio, en las fases de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paleación de la enfermedad.

Frente a este punto se precisa que conforme al artículo 73 de la mencionada Resolución, lo enunciado anteriormente incluye las afecciones relacionadas, las complicaciones y las enfermedades que pongan en riesgo el desarrollo y culminación normal de la gestación y parto, o que signifiquen un riesgo para la viabilidad o supervivencia y salud del recién nacido, articulado con los lineamientos vigentes de política pública. En este sentido, se considera que el acompañamiento nutricional y psicológico prenatal son aspectos ya contenidos en la cobertura del Plan de Beneficios en Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

- **“Artículo 5. Caja familia.** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EPS, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos por los nutricionistas para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 189/17, M.P. (e): José Antonio Cepeda Emaris.

<sup>14</sup> Por la cual se actualiza integralmente los servicios y tecnologías en salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).





*puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia.*

*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”.*

Tomando en consideración que mediante la precitada disposición se asignan funciones en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, respetuosamente, se sugiere someter a conocimiento de esa entidad el contenido de la presente iniciativa para que en el marco de sus competencias se pronuncie frente al particular.

Sin perjuicio de lo anterior y tomando en consideración lo señalado en la disposición en comento respecto de la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos para las mujeres gestantes, que por circunstancias socio económicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia, es pertinente mencionar que el país actualmente cuenta con los siguientes instrumentos de política que guardan plena relación con lo expuesto por el artículo aquí analizado, a saber:

1. Estrategia Nacional para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes en Colombia 2014 – 2021<sup>15</sup>. Esta estrategia establece una serie de líneas de acción dirigidas a la población en general con énfasis a grupos de población de mayor vulnerabilidad como son los niños y niñas hasta 12 años, mujeres gestantes y en edad fértil, con el objetivo de prevenir y reducir las deficiencias de micronutrientes. Estas líneas de acción son:
  - I. Diversificación de la alimentación.
  - II. Fortalecimiento de acciones prioritarias.
    - a. Pinzamiento del cordón umbilical cuando deje de latir.
    - b. Lactancia materna y alimentación complementaria.
    - c. Desparasitación.
  - III. Fortificación.
    - a. Fortificación de alimentos de consumo masivo.
    - b. Fortificación de alimentos específicos.
    - c. Fortificación casera con micronutrientes en polvo.
  - IV. Biofortificación o fortificación biológica de los alimentos.
  - V. Suplementación con Micronutrientes.

La mencionada estrategia es liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuenta con el apoyo técnico del Comité Nacional para la Prevención y Control de Deficiencias de Micronutrientes (CODEMI), que está conformado por representantes de

<sup>15</sup> El documento se encuentra disponible para consulta en el siguiente enlace:  
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Estrategia-nacional-prevencion-control-deficiencia-micronutrientes.pdf>







la precitada Cartera así como por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Instituto Nacional de Salud (INS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e invitados permanentes de Agencias de Cooperación Internacional como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de Salud (OMS) y representantes de la academia como la Asociación Colombiana de Dietistas - Nutricionistas - ACODIN y la Universidad Nacional de Colombia.

2. Estrategia Ni 1+: atendiendo lo establecido en la estrategia C “*Organización de intervenciones y oferta institucional en torno a la nutrición*” del Objetivo 3 “*Lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas*”, de la Línea D “*Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos*” del Pacto III “*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*”, de las Bases del PND 2018 – 2022 “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, se desarrolló la Estrategia Ni 1+, que tiene por objetivo combatir la desnutrición gestacional y de la primera infancia con énfasis en la población con desnutrición, en departamentos priorizados por sus condiciones de mortalidad infantil, prevalencia de desnutrición y población étnica en zonas alejadas.

En esta estrategia trabajan conjuntamente el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF, el Instituto Nacional de Salud (INS) y la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia en el marco de la Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), creada mediante el Decreto 2255 de 2009<sup>16</sup> y cuenta con los siguientes objetivos específicos:

- I. Fortalecer la identificación y captación de niños y niñas con desnutrición aguda.
- II. Fortalecer la atención oportuna de niños y niñas con desnutrición aguda.
- III. Acompañar el seguimiento a casos, apoyar la recuperación y evitar recaídas.
- IV. Apoyar y fomentar el desarrollo de capacidades en la identificación, atención y seguimiento de niños y niñas con desnutrición aguda.
- V. Realizar acuerdos intersectoriales y de cooperación con el fin de fortalecer las acciones propuestas e incidir en otros determinantes de la situación nutricional.

Ahora bien, en atención a la posible entrega de la “*Caja Familia*” planteada en el presente artículo, se recomienda revisar lo concerniente al plazo y tiempo en que se deberá hacer la entrega de la misma. Si bien el artículo objeto de estudio establece que los suplementos alimentarios y alimentos completos se otorgarán de forma periódica a la mujer gestante, no determina de manera específica, en que intervalo de tiempo se harán las respectivas entregas. Así mismo, dado que la disposición en comento asigna funciones a las Entidades Promotoras

<sup>16</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.





de Salud (EPS) y al Ministerio de Salud y Protección Social se estima conveniente realizar un análisis del impacto económico de la medida y la forma en que los gastos asociados a la entrega de la “Caja Familia” serán asumidos<sup>17</sup>.

- **“Artículo 6. Promoción de afiliación y atención.** *El Ministerio de Salud y Protección Social, junto a las Empresas Promotoras de Salud y los entes territoriales, deberá realizar campañas de promoción de afiliación al sistema de salud con especial énfasis a las mujeres en estado de embarazo, en proceso de quedar embarazadas y con hijos menores, a fin de evitar falta de atención médica adecuada, en especial, en las primeras etapas del embarazo”.*

Respecto de las campañas de promoción para la afiliación al SGSSS de las mujeres en estado de embarazo, en proceso de quedar embarazadas y con hijos menores, es pertinente mencionar que mediante el Decreto 064 de 2020<sup>18</sup> que modificó el Decreto 780 de 2016<sup>19</sup>, el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentó la afiliación de oficio de los recién nacidos, menores de edad y su grupo familiar, pudiendo acceder a la afiliación al SGSSS de manera inmediata, bajo la condición de verificar en un plazo no mayor a cuatro (4) meses su condición para pertenecer al régimen subsidiado. En este sentido, respetuosamente, se sugiere validar la conveniencia de formular la propuesta anteriormente enunciada en los términos planteados.

- **“Artículo 7. Vigencia.** *La presente ley entrará en vigor a partir de su sanción”.*

El establecimiento de una estrategia integral que propenda por erradicar la desnutrición y malnutrición prenatal incide en los instrumentos normativos, así como en la arquitectura institucional que han estado orientados hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes del país. Por lo que, se sugiere realizar un análisis de los impactos normativos y de estructura de los sectores que generaría la implementación de dicha medida. Así, por ejemplo, sería pertinente señalar expresamente las normas que se derogarían o modificarían con la expedición de la presente iniciativa legislativa. De aprobarse tal como se encuentra planteado el artículo 7, podría generar inseguridad jurídica respecto de las demás normas vigentes que regulan la materia.

De otra parte, este Departamento Administrativo sugiere no perder de vista que conforme lo establecido en el artículo 165 de la Constitución Política “(...) **aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley**”. Frente a este punto se precisa que la Corte Constitucional vía jurisprudencia ha indicado lo siguiente:

**“(…) En el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, y que si bien no es un requisito para la validez de la misma, si lo es para su vigencia y obligatoriedad, es decir, para que ésta vincule a los asociados. En esa**

<sup>17</sup> Frente a este punto es pertinente reiterar que a través de la Resolución 2481 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social se establecieron los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC que deberán ser garantizados por las EPS o por las entidades que hagan sus veces.

<sup>18</sup> Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7., 2.1.7.8. y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.

<sup>19</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.





*medida la jurisprudencia constitucional ha relacionado los conceptos de promulgación de la ley –que se materializa mediante su publicación en el Diario Oficial- y de eficacia jurídica o vigencia de la misma, entendidas estas últimas como fuerza o capacidad para producir efectos jurídicos de una norma, pues (...) los mandatos legales sólo serán oponibles a los asociados -y por ende éstos sólo resultarán afectados por sus consecuencias jurídicas- a partir de su publicación, **por lo tanto una ley mientras no haya sido publicada es inoponible y no produce efectos jurídicos**<sup>20</sup>. (Negrilla fuera de texto original).*

Así las cosas, respetuosamente, se sugiere ajustar la redacción de la presente disposición indicando que esta entrará en vigencia a partir de su sanción y publicación en el diario oficial.

#### (iv) Conclusiones

Teniendo en cuenta lo planteado en la exposición de motivos así como en el articulado del Proyecto de Ley, se estima conveniente no perder de vista los últimos desarrollos de política y arquitectura institucional que han estado orientados hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes del país, razón por la cual respetuosamente se sugiere armonizar la iniciativa con el marco de la política de desarrollo y atención integral en la primera infancia, atendiendo la normativa vigente, así como las diferentes estrategias que se vienen adelantando en el país en materia de superación de la desnutrición en madres gestantes, lactantes y niños y niñas de cero (0) a seis (6) años.

Adicionalmente, es importante resaltar que actualmente cursa trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 301 de 2021 Cámara “*Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones.*”<sup>21</sup> el cual tiene como objeto “*Establecer mecanismos de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, para propender por la garantía progresiva al derecho a la alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada*”. Por lo que se sugiere respetuosamente revisar y armonizar el proyecto de ley objeto de estudio a la luz de los objetivos perseguidos a través de la precitada iniciativa.

De igual manera, resulta necesario que el Proyecto de Ley sea analizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en el marco de sus competencias, verifique el impacto fiscal de la propuesta y determine (de ser el caso), si generan mayores gastos a cargo de la Nación que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; así mismo, para que sea revisado el impacto presupuestal que genera esta iniciativa, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>22</sup>, el cual dispone que “*(...) 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*”.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 932/06, M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>21</sup> Ver Gaceta del Congreso 1141 del 2 de septiembre de 2021.

<sup>22</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.





Así mismo, se recomienda someter la presente iniciativa a conocimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>23</sup> así como de la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia,<sup>24</sup> para que en el marco de sus competencias se pronuncien frente al particular.

En los anteriores términos se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,

**LAURA MILENA PABÓN ALVARADO**

Subdirectora General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Proyectó: Carlos Enrique Díaz Díaz, Asesor Dirección de Desarrollo Social.  
Germán Ramírez Ramírez, Contratista Dirección de Desarrollo Social.

Consolidó: Jhon Faber Rivera Jerez, Abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: David David Arenas M., Abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Carolina Suárez Vargas, Subdirectora de Salud DNP  
Lina María Moncayo, Contratista Dirección de Desarrollo Social.

Aprobó: Julián Aguilar Ariza, Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Milton Mier Santander – Asesor Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional  
Sebastián Ramírez Flechas – Asesor Dirección General.

Con Copia: Honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez  
[edward.rodriguez@camara.gov.co](mailto:edward.rodriguez@camara.gov.co)

DNP

Firmado  
digitalmente

<sup>23</sup> Ley 7 de 1979 "Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones".

<sup>24</sup> Decreto 1784 de 2019 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".

