



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1699

Bogotá, D. C., martes, 20 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 005 DE 2022

por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia,

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 019 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre,

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 051 DE 2022 CÁMARA,

por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá D.C.,

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PAL 005/22 (C) "por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia", acumulado con el PAL 019/22 (C) "por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre", acumulado con el PAL 051/22 (C) "por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia".

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación¹, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

1. CONTENIDO

Una versión antecedente de la propuesta que ahora nos ocupa, contenía el texto que se transcribe:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación, a no padecer hambre y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad y soberanía alimentaria.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará

¹ Cfr. <https://www.camara.gov.co/alimentacion-0>; <https://www.camara.gov.co/derecho-fundamental-a-la-alimentacion> y <https://www.camara.gov.co/alimentacion-1>.

prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental. (Se subraya el texto nuevo)

A este proyecto se acumularon, el PAL 019/22 (C) "por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre"², y el PAL 051/22 (C) "por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia"³.

El primero de ellos, PAL 019/22 (C), busca incluir el enfoque del derecho humano a la alimentación mediante la modificación de los artículos 45 y 65 de la Constitución Política, así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

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.

Artículo 65. Toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.

La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.

² Cfr. Gaceta del Congreso N° 855 de 2022, pp. 49 a 54.

³ Cfr. Gaceta del Congreso N° 916 de 2022, pp. 1 a 6.

Señala que se dará prioridad a los alimentos acorde con una dieta saludable y con menor impacto ambiental. Así mismo, establece la formulación de una norma estatutaria que regula la materia.

Dentro de la exposición de motivos que da lugar a la iniciativa se indica que es necesaria la universalización del derecho y, al darle el carácter de derecho fundamental, la obligación para el Estado de construir políticas públicas.

Teniendo en cuenta el caso colombiano, se concluye:

[...] Es relevante, entonces, avanzar en la constitucionalización de lo dispuesto en el presente proyecto de acto legislativo para responder a las disposiciones internacionales que ha tratado la materia y avanzar en la materialización de un país que no padezca el flagelo del hambre.

Por supuesto una modificación constitucional, en sí misma, no conjurará el problema sin embargo dará paso a: una ley estatutaria que regule la materia y que deberá ser aprobada por el Congreso de la República posterior a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, y al trabajo conjunta de todo el engranaje estatal para avanzar en llevar a cabo lo que aquí se dispone. Así mismo, considerando la situación derivada por la pandemia, será necesario que la ley estatutaria que desarrolle este derecho fundamental contemple mecanismos dirigidos de manera específica a conjurar la situación actual en materia alimentaria. Por esto, se invita a los miembros del Congreso de la República a acompañar la presente iniciativa [...]⁴.

El segundo, PAL 051/22 (C), por su parte contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Se garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el objetivo de erradicar la desnutrición crónica en el país. El Estado proporcionará los mecanismos para hacer efectivo este derecho, priorizando los hábitos de consumo local de las personas, en atención a las distintas etnias y a la interculturalidad que posee el país.

El gobierno nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales podrán crear bancos de alimentos o articular con los bancos de alimentos existentes con el fin de evitar la pérdida y

⁴ Gaceta del Congreso N° 855, op. cit., p. 52.

desperdicio de alimentos durante todas las etapas de las cadenas de producción, distribución, comercialización y suministro de los mismos, para lograr la disponibilidad oportuna y permanente a la población que lo requiera.

El gobierno nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo. Adicionalmente los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales destinarán una partida en sus presupuestos con el fin de contribuir al sostenimiento de los mismos.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle los derechos a la alimentación saludable y adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional. (Se subraya lo nuevo)

Se busca incluir el enfoque del derecho humano a la alimentación mediante la modificación del artículo 65 de la Constitución Política con el objeto de:

[...] elevar a rango constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contempla la posibilidad de crear bancos de alimentos en los distintos niveles de gobierno dándoles herramientas que contribuyan al funcionamiento de los mismos. En resumen, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos [...]⁵.

Finalmente, además que los proyectos de Acto Legislativo que fueron acumulados, en el informe de ponencia para primer debate se propone:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación, nutrición adecuada y a no padecer hambre. Así mismo promoverá condiciones de cumplimiento en los niveles de realización del derecho: seguridad, autonomías y soberanía alimentaria con un enfoque territorial y étnico.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción, distribución y comercialización nacional de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.

⁵ Gaceta del Congreso número 916 cil., pág. 1.

Parágrafo. El Gobierno Nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará en coordinación con los demás órganos del Estado, con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con el derecho a la alimentación saludable, la nutrición adecuada y a no padecer hambre. Este proceso deberá contar con la participación de los grandes, medianos y pequeños productores de alimentos, además de las organizaciones sociales, campesinas y comunitarias que trabajen el tema con presencia en el territorio nacional. (En negrilla y subrayado lo nuevo).

2. CONSIDERACIONES

En virtud de la acumulación realizada, se emitirá un solo concepto respecto de tales iniciativas, de conformidad con lo que a continuación se describe:

2.1. Antecedentes

Cabe anotar que actualmente cursan, además de lo referenciado, otros proyectos de Acto Legislativo sobre la materia, así:

- **PAL 366/21 (C) – 011/21 (S)**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental. (Se resalta lo que se propone incluir).

- **PAL 01/22 (S)**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de

Colombia, previendo:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. (Se subraya lo nuevo)

Este proyecto cuenta con ponencia para primer debate en los mismos términos de su presentación⁶.

Adicionalmente, dentro de los proyectos de Acto Legislativo que se han radicado en anteriores legislaturas, están el PAL 013/14 (S) "por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada", PAL 01/20 (S) "por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia" y PAL 035 de 2021 (C), "por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre", lo que refleja un interés a nivel del Congreso de la República por establecer una norma constitucional que garantice ese derecho.

Así mismo, se cuenta con varios antecedentes de proyecto de ley asociados al tema, sirva para ilustrar:

- **PL 203/07 (S)**, "por la cual se establece el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional".
- **PL 079/08 (S)**, "por la cual se establece el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional".
- **PL 142/11 (C) – 002/11 (S)**, "por la cual se establece el derecho fundamental a la alimentación".
- **PL 066/12 (C) – 284/13 (S)**, "por medio de la cual se establecen lineamientos de

⁶ Cfr. Gaceta del Congreso N° 1028 de 2022, p. 8.

<p><i>política para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de la población en situación de vulnerabilidad y fragilidad social, se modifican los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - PL 027/13 (C), “por [la] cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada”. - PL 054/14 (S) – 250/15 (C), “por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones”. - PL 164/17 (S), “por medio de la cual se establece el marco para la política pública de seguridad alimentaria con calidad nutricional”. - PL 213/18 (S), “por [la] cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria - ANSAN, y se establecen otras disposiciones”. - PL 171/20 (S), “por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”. - PL 287/20 (C), “por [la] cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”. - PL 041/21 (C), “por [la] cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”. - PL 444/22 (C), “por [la] cual se modifica el artículo 65 de la constitución política de Colombia”. <p>El sustento de la gran mayoría de dichas propuestas ha radicado en la situación de inseguridad alimentaria y desnutrición que afecta a la población colombiana y se sustentan en las cifras reportadas por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional.</p> <p>De otra parte, fue expedida la Ley 2120 de 2021, “por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no</p>	<p><i>transmisibles y se adoptan otras disposiciones”, destinada adoptar:</i></p> <p>[...] medidas efectivas que promueven entornos alimentarios saludables, garantizando el derecho fundamental a la salud, especialmente de las niñas, niños y adolescentes, con el fin de prevenir la aparición de Enfermedades No Transmisibles, mediante el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre componentes de los alimentos a efectos de fomentar hábitos alimentarios saludables.</p> <p>Como se advierte, existe un marcado interés regulatorio por parte del Congreso de la República tanto a nivel ordinario como a través de una reforma constitucional.</p> <p>2.2. Necesidad de la norma</p> <p>Como un primer punto en las reflexiones que se realizan frente a las iniciativas legislativas o de acto legislativo, propio a cualquier normatividad que se pretenda adoptar, es del caso establecer si supera o no el <i>test</i> de necesidad, que debe ser más riguroso si se trata de modificar el texto constitucional.</p> <p>Sobre el particular, una disposición es requerida cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares. ii. Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo: <ul style="list-style-type: none"> - Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente. - El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada. - La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexión. iii. Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto,
<p>en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.</p> <ol style="list-style-type: none"> iv. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa. v. En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa. vi. Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador “retome” una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo. vii. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma. viii. Una reflexión especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa⁷. Aquí, y para el caso en estudio, es importante tener en cuenta que la Constitución Política se refiere a la alimentación no solo en el artículo 65 de la misma, por el contrario, la contempla en otras disposiciones, sirva para ilustrar: <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 43, relativo al subsidio alimentario a la mujer, durante y después del parto si está desempleada o desamparada. - El artículo 44 que destaca como uno de los derechos fundamentales de los niños la alimentación equilibrada. - El subsidio alimentario en caso de indigencia, al que alude el inciso segundo del artículo 46. - Adicionalmente, el artículo 334 superior, modificado por el A. L. 03 de 2011, determina los elementos propios de la intervención del Estado en la economía, así: <p>⁷ Hasta el momento se han adoptado más de 50 reformas a la Constitución Política de 1991.</p>	<p>[...] La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para 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. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica [...].</p> <ul style="list-style-type: none"> - A esto se suma el carácter social del Estado⁸ y el principio, valor y derecho de igualdad contenido en el artículo 13, que materializan una filosofía garantista y de protección que se irradia en todas las acciones estatales. <p>ix. Dentro de las reflexiones en torno a las reformas constitucionales que tramite el Congreso de la República, debe estimarse la falta de competencia de este órgano para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991⁹.</p> <p>x. Finalmente, y aún en el plano constitucional, debe preguntarse acerca del mensaje político que se quiera dar en la materia y en particular el posicionamiento de una materia que debe tener prioridad dentro de las políticas estatales.</p> <p>Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas.</p> <p>En el presente caso, es posible entender que se quiera erradicar un problema grave que padece el país cuya solución no se circunscribe a un cambio normativo, como si de esa manera se modificara la realidad, a manera de un fetichismo normativo. No obstante, sería un avance para ubicar este tema dentro de una dimensión prioritaria, un aspecto</p> <p>⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarilla Barón. ⁹ Ver, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero, C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.</p>

que otras constituciones latinoamericanas han realizado, y que estaría en consonancia con la naturaleza del Estado colombiano, por lo que se descarta, de entrada, una eventual sustitución constitucional. En este sentido, el Presidente de la República, en el Foro Global de Seguridad Alimentaria, realizado el 20 de septiembre de 2022, destacó lo siguiente:

[...] Hay un problema fundamental en el concepto mismo de 'Seguridad Alimentaria', y es que no tiene en cuenta la desigualdad de ingresos de la humanidad.

En esa medida, en Colombia discutíamos, yo fui uno de los opositores al tema, de ese concepto libre mercantil de la 'Seguridad Alimentaria', y construimos uno que ahora escucho en boca del Secretario de Estado de los Estados Unidos (Antony Blinken); le llamamos 'Soberanía Alimentaria'. [...]

Estas perspectivas son las que coloco en discusión. ¿Puede Naciones Unidas elevar a la categoría de derecho mundial el concepto de Soberanía Alimentaria?

¿Podemos en los tratados de libre comercio colocar una cláusula de salvaguarda que permita la Soberanía Alimentaria?

¿Podríamos colocar en un estatus mundial el derecho de prioridad para usar la tierra fértil, no en la producción de combustibles para los carros, sino en la producción de alimentos para los seres humanos, dado que el cambio climático traerá una pérdida de fertilidad, una pérdida de tierras, una pérdida de aguas y una pérdida de capacidad de nutrientes en las plantas que cultivamos?

Bien sería el momento de que Naciones Unidas, haciendo un bajpás al concepto de la 'Seguridad Alimentaria', como seguridad mercantil global, pudiera construir estos nuevos estatus de prioridades en el uso de la tierra fértil, de derechos, de sujeto nuevo, social y político, la mujer campesina, y de la prioridad para establecer las capacidades de 'Soberanía Alimentaria' de las naciones del mundo [...]¹⁰.

No sobra indicar, que la Corte Constitucional ha alertado sobre la situación de hambre en el país, la desnutrición y el lamentable fallecimiento de niños y niñas de la comunidad Wwayú, fruto de lo cual ha declarado estado de cosas inconstitucional, como ocurrió en el caso de La Guajira¹¹.

2.3. La constitucionalización del derecho a la alimentación a nivel latinoamericano

A nivel del derecho comparado, existe una nueva tendencia en Latinoamérica a incorporar al Estatuto Fundamental derechos, ampliando el espectro de las garantías sociales, económicas y ambientales, como el de la alimentación. Si bien, en la

¹⁰ En: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-220920.aspx>

¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

constitución colombiana, como se ha indicado, aludió al tema en 1991, no fue tan enfática en la seguridad alimentaria. Se pueden traer a colación como ejemplos:

i. En la Constitución de Venezuela, adoptada en 1999, dispuso:

Artículo 305.- El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiera, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus cataderos de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley¹². (Se resalta)

ii. A su turno, en la Constitución ecuatoriana de 2008 se indica:

Art. 13.- El derecho a la alimentación incluye el acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos.

El Estado ecuatoriano reconocerá y garantizará el derecho a la soberanía alimentaria¹³.

iii. A su vez, la Constitución Boliviana de 2009 determina que:

Artículo 16. I. Toda persona tienen derecho al agua y a la alimentación.

II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población¹⁴.

iv. Las reformas a la Constitución mexicana de 1917, entre ellas la de 2011, prevé:

Artículo 4° [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

¹² Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 36.860 de 30 de diciembre de 1999, p. 312.191.

¹³ Registro Oficial número 449 de 20 de octubre de 2008, p. 29.

¹⁴ Tribunal Constitucional Plurinacional, *Las constituciones Política de Bolivia, 1826-2009*, Sucre, 2018, p. 420.

El Estado lo garantizará¹⁵.

v. Por su parte, en la reforma constitucional de 2015, Brasil incorporó el derecho a la alimentación como derecho social (art. 6°)¹⁶.

vi. La constitución cubana de 2019 estableció lo siguiente:

Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población¹⁷.

vii. En la propuesta de constitución chilena de 2022, rechazada en el plebiscito de 4 de septiembre de los corrientes, se proponía:

Artículo 54. 1. Es deber del Estado asegurar la soberanía y seguridad alimentaria. Para esto promoverá la producción, la distribución y el consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y adecuada, el comercio justo y sistemas alimentarios ecológicamente responsables. 2. El Estado fomenta la producción agropecuaria ecológicamente sustentable. 3. Reconoce, fomenta y apoya la agricultura campesina e indígena, la recolección y la pesca artesanal, en tanto actividades fundamentales para la producción de alimentos. 4. Del mismo modo, promueve el patrimonio culinario y gastronómico del país.

En este contexto debe resaltarse que, en su momento, los Presidentes de UNASUR (Lima, 2011) asumieron como reto de todos los países miembros el combate decidido contra la pobreza y la desigualdad¹⁸, uno de cuyos vértices es, sin duda, la garantía de una alimentación sana.

Al analizar la constitucionalización de la alimentación se observan ciertas tendencias en torno a la forma en que el mismo debe constitucionalizarse. Una vertiente consiste en ubicarlo dentro de los conceptos de productividad; de otro lado, se establece la garantía con sendos atributos y el propósito de lograr una soberanía y seguridad alimentarias, que se vislumbra en el constitucionalismo social de países como Ecuador, Bolivia y Cuba.

No puede dejarse de lado que en el tema de la constitucionalización del derecho a la alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha señalado:

¹⁵ En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, p. 10.

¹⁶ En: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹⁷ Gaceta Oficial de Cuba, extraordinaria, de 10 de abril de 2019, p. 83.

¹⁸ En: http://www.eleciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=26373:unasur-suscriba-ho-en-lima-una-declaracion-social-&catid=40:actualidad&Itemid=63.

[...] Una de las acciones legislativas más importantes y perdurables que se pueden emprender a nivel nacional para dar cumplimiento a obligaciones internacionales, es la de incluir disposiciones expresas respecto del derecho a una alimentación adecuada en la Constitución del país.

La Constitución es la ley suprema o de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de un país, por lo que incorporar el derecho a la alimentación de manera clara y explícita en la misma le otorga el más alto nivel de reconocimiento y resguardo. Del mismo modo, su incorporación de manera precisa y directa facilita la interpretación de leyes conexas y eventuales enmiendas a la legislación del país, y permite promover y crear conciencia respecto de ese derecho a nivel nacional. Además, como en general la Constitución prevalece sobre cambios de gobierno o coyunturas políticas, el incorporar el derecho a la alimentación en la misma facilita su protección a largo plazo.

Cuando el derecho a la alimentación se reconoce en la carta de derechos de una Constitución, esto posibilita el ejercicio del control judicial de toda legislación que sea incompatible con ese derecho o que represente un obstáculo para su goce. Tales leyes podrían ser declaradas inconstitucionales. Asimismo, esto entraña el derecho a reparación para quienes han sido vulnerados en sus derechos [...]¹⁹.

2.4. Los instrumentos internacionales

A nivel internacional, se han destacado como elementos básicos del derecho alimentario, la disponibilidad de alimentos, su accesibilidad y "la adecuada utilización biológica de los alimentos"²⁰. En tal sentido, en Colombia se aprobaron los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último mediante la Ley 74 de 1968, la cual reconoce la relación de la alimentación con el derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado, a saber:

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para:

¹⁹ Notas de Orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe, n° 1, 2020 en <https://www.fao.org/3/cb0448es/cb0448es.pdf>.

²⁰ Olga Cecilia Restrepo Yepes, "El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario", *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, Vol. 8, No. 16, pp. 115 - 134 - ISSN 1692-2530 - Julio - diciembre de 2009, p. 127.

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. (Énfasis fuera del texto)

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General Nº 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”*, dando alcance y sentido al artículo 11 de la Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Se ha señalado que *“el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha 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 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.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador, en su artículo 12, establece:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

En lo que tiene que ver con 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”*²¹.

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. Igualmente, 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.

Es más, 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 constitucionalidad²², 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:
 - 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 [...] (se resalta).

²¹ En: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf
²² Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1068 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, sent. T-182 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Existen, pues, unos instrumentos que protegen ese derecho fundamental y lo ubican en una dimensión principal dentro de Estados como el colombiano que están diseñados para *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”* (art. 2°, C. Pol).

2.5. Comentarios específicos

Si bien es importante consolidar una norma constitucional que soporte claramente el derecho a la alimentación, debe tenerse en cuenta que hay un proyecto más avanzado que recoge el planteamiento de seguridad alimentaria y la protección contra el hambre, modificando así el artículo 65 superior y desarrollando los atributos del derecho como son la universalidad, disponibilidad y accesibilidad y aceptabilidad.

De otro lado, en cuanto a la iniciativa que se comenta, es claro que los determinantes sociales de la salud impactan las condiciones de vida en todos los momentos, en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y están ligados directamente a las posibilidades de las personas para tener disponibilidad y acceso a los alimentos de acuerdo con sus usos y costumbres. Por tanto, puede afectar la salud nutricional de las personas, tanto por déficit como exceso. En ese sentido, el enfoque de derechos es pieza fundamental para la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, orientada a la promoción de una alimentación saludable que, de acuerdo con las competencias de este Ministerio, se han venido adelantando en el marco de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos a través de la Información y Educación para la salud según lo establecido en la Resolución 3280 de 2018 y la Ley 2120 de 2021, por medio de la cual se adoptaron medidas para fomentar entornos alimentarios saludables.

En el Ámbito del Derecho Internacional, el derecho a la alimentación ha sido reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el derecho de toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación, en ese sentido integra el concepto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

No obstante, se solicita tener presente que, conforme a lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, la Alimentación Saludable incluye como una de sus características que sea

“adecuada”. Esta se define como: *“aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes”*.

Del mismo modo, de acuerdo con lo presentado en la exposición de motivos sobre la situación alimentaria y nutricional del país, desde la perspectiva de garantía de derechos en condiciones de dignidad, se sugiere no limitar la propuesta a una sola condición nutricional (desnutrición crónica: de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 corresponde al retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años), toda vez que una persona en condiciones de inseguridad alimentaria puede presentar malnutrición en cualquier momento del curso de la vida, ya sea por déficit o por exceso, esto incluye las diferentes clasificaciones de la desnutrición (aguda y/o global en la primera infancia), el retraso en talla, así como la deficiencia de micronutrientes y/o el exceso de peso (sobrepeso y obesidad).

Además, frente al tema de creación de bancos de alimentos, es importante precisar que estos establecimientos deben dar cumplimiento a la normatividad sanitaria vigente y que las labores de inspección, vigilancia y control serán adelantadas por la autoridad competente.

Estas reflexiones nos conducen a avanzar en la propuesta de estructurar una norma constitucional autónoma en la que se regule el derecho a la alimentación plenamente y que no se adhiera a otra, con el fin de brindarle una descripción propia dentro del constitucionalismo social.

2.6. La alimentación como un derecho autónomo

La revisión realizada plantea una nueva mirada de la constitucionalización del derecho a la alimentación en el sentido de construir una norma propia para el mismo. De esta manera, si se considera que los derechos humanos son *universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles*²³, un tema crucial para la calidad de vida y el bienestar de las personas como la alimentación, demanda mayores esfuerzos que fortalezcan el accionar de la institucionalidad.

Así, el derecho a la alimentación ha entrado en la agenda pública como un llamado social que está íntegramente relacionado con el derecho a la vida y la salud de las personas, la

²³ Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).

vulneración de este derecho puede condicionar las capacidades del ser humano para su propio desarrollo y, por consiguiente, afectar la realización de otros derechos.

Al respecto, el **Comité de derechos económicos, sociales y culturales** de Naciones Unidas, ha definido el derecho a la alimentación de la siguiente manera²⁴:

6. 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 estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.

El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

Para el país es necesario abordar la situación alimentaria y nutricional desde la perspectiva de los derechos humanos, por lo tanto, para que todas las personas puedan tener una alimentación saludable, es indispensable se consideren todos los componentes del derecho humano a la alimentación. Abordar el Derecho Humano a la Alimentación implica el compromiso del Estado para desarrollar acciones orientadas a cuatro (4) componentes:

- i. la **disponibilidad** de alimentos;
- ii. la **accesibilidad** física y económica a los alimentos;
- iii. la **adecuación** de acuerdo con las necesidades de energía y nutrientes, que incluye las prácticas de consumo, la inocuidad y calidad de los alimentos, así como las condiciones de vida para el aprovechamiento biológico de los mismos; y
- iv. la **sostenibilidad**, que promueva prácticas que garanticen el derecho para las generaciones presentes y futuras.

Si bien se reconoce la importancia de la propuesta de modificación, es necesario que el Honorable Congreso de la República considere, de manera más amplia y detallada, lo que puede implicar para un Estado la garantía del derecho a la alimentación. Es importante no limitar la iniciativa legislativa a uno de los componentes del derecho

²⁴ Naciones Unidas. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). OBSERVACION GENERAL 12 (General Comments), 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

(producción de alimentos) o un tipo específico de clasificación nutricional (retraso en talla) y orientar los esfuerzos no solo a la modificación de artículos existentes en la Constitución Política, sino al desarrollo de un nuevo artículo que integre todos los componentes de este derecho, dando lugar a lo propuesto en el objeto del Proyecto de Acto legislativo: **"elevar a rango constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contempla la posibilidad de crear bancos de alimentos en los distintos niveles de gobierno dándoles herramientas que contribuyan al funcionamiento de los mismos. En resumen, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos"** (negrilla fuera del texto).

Al respecto se debe tener en cuenta lo definido por el **Comité de derechos económicos, sociales y culturales** de Naciones Unidas, recomienda en el numeral 29 de la Observación General 12 del Derecho Humano a la alimentación²⁵ lo siguiente:

29. Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas supra, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, **los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación.** En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. (Subrayado fuera del texto)

De este modo, si la constitucionalización del Derecho a la Alimentación corresponde a un primer paso en el camino hacia la realización del mismo, es necesario no se limite a uno solo de sus componentes (artículo 65) o un grupo poblacional específico; deberá superar el enfoque de riesgo, previamente orientado a la reducción del hambre o la asistencia alimentaria y establecer los mecanismos para dar respuesta ante las vulneraciones del derecho. Reconocer su carácter universal implicará, en la práctica, la profundización de políticas públicas estructurales y poblacionales, por lo tanto, requerirá de desarrollos legislativos. Adicionalmente, se recomienda que, en aras de alcanzar el mejor resultado posible, los tiempos para el desarrollo del marco regulatorio sea mayor a un (1) año.

²⁵ Naciones Unidas. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). OBSERVACION GENERAL 12 (General Comments), 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

Con base en este enfoque, no se considera necesario especificar programas prioritarios (por ejemplo, bancos de alimentos o programas para la prevención de pérdida y desperdicio de alimentos), esto hace parte de la definición de estrategias de acuerdo con las necesidades de los diferentes grupos poblacionales según las características y recursos de cada programa o estrategia, lo cual podrá definirse en el marco regulatorio, teniendo en cuenta la legislación vigente en el país.

De este modo, se sugiere considerar el desarrollo de un nuevo artículo constitucional que puede ser orientado de la siguiente manera (tomando como parámetro el artículo 49 constitucional relativo al derecho a la salud), con el texto que a continuación se expone:

Artículo 49A. El Estado garantizará el derecho fundamental a la alimentación saludable y sostenible. Se garantizará a todas las personas la disponibilidad y la accesibilidad física y económica a los alimentos, que favorezcan la adecuación y el desarrollo de hábitos de alimentarios saludables y culturalmente aceptables. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar ese derecho fundamental.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Es un deber del Estado asegurar la Soberanía alimentaria, las Autonomías alimentarias y la Seguridad alimentaria y Nutricional en el país con un enfoque territorial y étnico. Así mismo, se establecerán las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y se determinará los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Toda persona tiene el deber de procurar prácticas de alimentación saludable y sostenible.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los 12 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con el derecho humano a la alimentación saludable y sostenible.

En este orden, el sentido de la constitucionalización del derecho a alimentación se considera conveniente, sin embargo, además de las observaciones efectuadas, deberá revisarse la acumulación de iniciativas relacionadas con la modificación del artículo 65 frente al reconocimiento de este derecho, y llegar a un consenso sobre el contenido final del articulado según los comentarios realizados a las diferentes iniciativas legislativas, de tal manera que se aborden las necesidades frente a la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad de los alimentos para todas las personas independientemente de su edad, estado nutricional, ubicación o condición socioeconómica.

3. CONCLUSIONES

Para el goce efectivo a la salud, además de la prestación de los servicios del sistema de salud y los mecanismos de promoción de la salud y la alimentación saludable, desde el

enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad, al tiempo que resulta conducente implementar estrategias que favorezcan la perspectiva de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación.

En esta dirección, la constitucionalización del derecho a alimentación, a través de una norma propia, sería un avance significativo con el fin de contar con un sustrato normativo a propósito de estructurar una política estatal en la materia. En este sentido y frente a las propuestas radicadas, se realizan las siguientes reflexiones:

- 3.1. Se considera del caso que se elabore un artículo propio para el derecho fundamental a la alimentación que lo subordine a la productividad.
- 3.2. En esa línea, su estructura debe responder a los elementos básicos de ese derecho, a saber, universalidad, accesibilidad y disponibilidad de alimentos, lo cual conecta con las obligaciones básicas del Estado de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar.
- 3.3. Las competencias a nivel nacional-territorial y las obligaciones de las personas.
- 3.4. Se incorporan los conceptos de soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, junto a las competencias.
- 3.5. Su regulación se encamina por vía de una ley estatutaria.

En este orden, se recogen los elementos de la propuesta en todas sus dimensiones, entendiendo que una de las obligaciones del Estado será incorporar en los planes de desarrollo las vías para hacerlo efectivo, como una política de Estado, sin que deba mencionarse para cada derecho.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

Carolina Corcho
DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
 Ministra de Salud y Protección Social

Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía
 Número de reconocimiento: 1766-dcc/CCAL
 id-MINSA/IDU, exp-MINSA/IDU, exp-MINSA/IDU
 Fecha: 2022.12.09 14:37:04 -0500

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA TERCER DEBATE, EN PRIMER DEBATE, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 36 DE 2022 SENADO, 185 DE 2022 CÁMARA

por el cual se otorga al municipio de Manizales (Caldas) la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Ciudad



Radicado: 2-2022-059642
Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2022 20:39

Radicado entrada
No. Expediente 51109/2022/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para tercer debate, en primer debate, al Proyecto de Acto Legislativo No. 36 de 2022 Senado, 185 de 2022 Cámara Por el cual se otorga al municipio de Manizales (Caldas) la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento.

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito a la ponencia propuesta para tercer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, busca elevar el municipio de Manizales, Caldas, a Distrito Especial – Eje del Conocimiento, Sobre las implicaciones de esta iniciativa, se señalan las obligaciones que se adquieren, los requisitos legales y el impacto fiscal de elevar a la categoría de distrito.

I. Creación constitucional de Distritos

Sin perjuicio de las observaciones de fondo que más adelante se exponen sobre el impacto financiero de la creación del Distrito Especial – Eje del Conocimiento, para este Ministerio es importante poner de presente una consideración formal respecto al trámite que actualmente se adelanta en el Congreso de la República para efectos de la creación de tal Distrito.

Al respecto, se debe mencionar que a través de la Ley 1617 de 2013¹ se establecieron los criterios y lineamientos para la creación de nuevos distritos en el territorio nacional. En el marco de la referida Ley, el artículo 8 deposita en el legislador ordinario la creación de distritos, así: “La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones (...)”. A su vez, se debe recordar que antes de la expedición de dicha Ley la creación de distritos se realizaba a través de actos legislativos.

Bajo estas consideraciones, aun cuando no existe impedimento jurídico alguno para que por vía constitucional se creen distritos, es preciso tener presente que el sistema jurídico colombiano fijó en cabeza del legislador ordinario la creación de distritos, por lo que resulta asistemático el trámite constitucional que actualmente se le da a ésta y a otras iniciativas de igual contenido.

II. Obligaciones como Distrito

¹ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

Lo primero que hay que decir es que la conversión en distrito conllevaría nuevas responsabilidades desde el punto de vista de competencias sectoriales. El artículo 75 de la Ley 715 de 2001² establece que las competencias que asumirían los Distritos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, asociadas a la inversión en otros sectores, son las mismas de los municipios y los departamentos, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, el municipio de Manizales, Caldas, erigido en distrito, debería asumir, además de las competencias establecidas en el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia corresponden con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001.

Igualmente, atendiendo a las características especiales del territorio en jurisdicción del nuevo distrito, esto es su configuración geográfica, paisajística, sus condiciones ambientales, históricas y culturales y su aprovechamiento para el desarrollo turístico, industrial y racional de la biodiversidad, al distrito le corresponderían nuevas atribuciones en lo relacionado con el uso, control y aprovechamiento de dichas características y los bienes de uso público asociados. En consecuencia, e íntimamente ligado con la inversión en otros sectores, a los distritos les corresponde las siguientes:

a. Medio ambiente

El nuevo distrito deberá desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables, además de coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancias ambiental que se realicen en el territorio del distrito. En atención al artículo 55 de la Ley 99 de 1993³ se establecen las competencias de las Grandes Ciudades, que incluye a los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1 millón de habitantes, la de otorgar dentro de su perímetro urbano licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras, cuya expedición no esté atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el artículo 52 de esta misma Ley.

Así mismo, estas Grandes Ciudades, en atención a lo dispuesto en el artículo 66, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Particularmente, se establece la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección y mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Adicionalmente, las Grandes Ciudades tienen la obligación de transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

El artículo 83 de la Ley 99 de 1993 establece, además, para los distritos, las funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la Ley, que sean aplicables según el caso.

b. Fomento y desarrollo del turismo

El nuevo Distrito debe (i) formular el Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, instrumento de planificación que guiará los proyectos de inversión correspondientes; (ii) participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo nacional; (iii) diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercados y promoción turística; (iv) constituir comités con agentes del sector para la evaluación y estudio de los planes y programas de desarrollo turístico. También debe considerarse que los distritos deberán establecer una autoridad distrital de turismo que controle y sancione las actividades de los prestadores de servicios turísticos. Además, asumirá el proceso de declaratoria de bienes, áreas o actividades,

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

como recursos turísticos y los correspondientes planes de reconstrucción, restauración y conservación cuando así lo ameriten, financiados con recursos del distrito.

De acuerdo con lo anterior, la conversión del municipio en distrito especial trae consigo responsabilidades particulares en los sectores turístico y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigirán la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debería ser asumida con recursos propios del distrito. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendría un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

A su vez, el nuevo distrito deberá asumir de manera compartida con el Ministerio de Cultura, el manejo y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del distrito, pero los gastos de mantenimiento estarán a cargo del distrito y en aquellos casos en los que el bien esté en situación de abandono, el Ministerio de Cultura deberá repararlo, repletando económicamente en contra de la administración distrital. Siendo así, deberá existir una autoridad distrital para el manejo y control de los bienes y monumentos en su jurisdicción (distritales y nacionales – según el caso), definir políticas y asignar recursos para este propósito. Además, deberán conformarse los Comités Técnicos de Patrimonio Histórico y Cultural. Debe decirse que el concejo distrital podrá establecer tasas y contribuciones para la protección y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del Distrito, pero eso conlleva una carga tributaria adicional para sus contribuyentes. Respecto al patrimonio cultural inmaterial, las autoridades distritales deberán apoyar las iniciativas comunitarias de documentación, investigación y revitalización de las manifestaciones y los programas de fomento.

Como conclusión, la conversión de municipios en Distritos Especiales trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico, cultura y medio ambiente, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigen la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debe ser asumida con recursos propios de los distritos. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendrá un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

c. Sector salud.

El impacto fiscal se vería reflejado principalmente en el ámbito institucional, el cual dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en distrito. De esta manera, en el sector se tienen municipios, distritos certificados y departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a: (i) contratación y seguimiento del subsidio a la oferta, (ii) la administración de la red pública de prestación de servicios, (iii) la salud pública, (iv) la financiación o cofinanciación del aseguramiento a la población pobre y (v) la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En el Cuadro No. 1 se presenta la distribución de competencias:

Cuadro No. 1 - Competencias Sector Salud

Entidad Territorial/Competencia	Contratación y seguimiento del subsidio a la oferta	Administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio	Salud pública	Financiar o cofinanciar el aseguramiento de la población pobre	Afiliación al SGSSS
Municipio	SI	NO	SI	SI	SI
Distrito Certificados	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) - MHCP

Del cuadro No. 1, se desprende que el municipio que se transforme en distrito deberá adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existen, como la administración de la red pública en su territorio, llevar el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente, financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.

Ahora bien, desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de distrito tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, esto es, de dirección y prestación de servicios de salud pública y aseguramiento, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 715 de 2001. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007⁴: “Los Distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este”.

Igualmente, el Decreto 2459 de 2015⁵, compilado en el Decreto 780 de 2016⁶, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron definidos así:

1. Presentar para la aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011⁷, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
2. Formular dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012⁸ y 1985 de 2013⁹, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin. Con tal propósito, el Ministerio Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud.

Al respecto, la norma precisa que, a partir de que el Ministerio de Salud y Protección Social haya aprobado el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación servicios salud. Igualmente, es conveniente advertir que el Decreto 2459 de 2015 también establece las actividades que, además, los distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

⁴ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
⁵ Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de salud por los Distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001
⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social
⁷ Por el cual se revisa el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 2514 de 2012 (agosto 29) por la cual se reglamentan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud.
⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1985 de 2013 (junio 11) por la cual se establece el procedimiento que las entidades territoriales deben seguir para incluir los proyectos de inversión en sus Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, en el Marco de la Ley 1608 de 2013, y se dictan otras disposiciones.

1. Efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004¹⁰.
2. Adecuar las acciones que correspondan en cumplimiento al Sistema Único Habilitación previsto en el Decreto 1011 de 2005¹¹ y la Resolución 2003 de 2014¹² del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud, conforme a la Resolución 4015 de 2013¹³.
4. Adecuar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013¹⁴ y normas que la desarrollen, o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normativa correspondiente.

Teniendo en cuenta la categoría de entidad certificada para salud del Municipio de Manizales bajo el marco normativo actual, la transformación a Distrito conllevaría a asumir adicionalmente la atención de la población pobre no asegurada en los niveles de mediana y alta complejidad, así como las atenciones No POS de la población afiliada al régimen subsidiado, dejando entonces de concurrir por los efectos el Departamento de Caldas. No obstante, conforme lo previsto en la Ley 1955 de 2019¹⁵ a partir de la vigencia 2020, la financiación de las atenciones No POS-S será competencia de la Nación y los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido, serán asumidos por la entidad territorial razón por la cual la coordinación que realiza la misma con los demás actores del sistema en el territorio para promover el aseguramiento será una prioridad.

De otro lado, si bien la entidad territorial debe realizar las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

d. Sector educativo y de alimentación escolar.

Frente a las competencias en materia educativa y de alimentación escolar, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio de Manizales no tendría impacto fiscal, dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito.

Como conclusión, se indica que la conversión del municipio de Manizales a Distrito Especial - Eje de Conocimiento, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores cultura, medio ambiente y los asociados al desarrollo turístico, que aunque eventualmente pueden ser cofinanciados con recursos de la Nación, sin duda tendrán un impacto importante en las necesidades de financiación de los proyectos de inversión asociados al uso, aprovechamiento y conservación de los bienes y áreas patrimoniales.

III. Requisitos como Distrito

¹⁰ Presidencia de la República "por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 42 de la Ley 715 de 2001 y 17 de la Ley 812 de 2003".
¹¹ Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
¹² Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud.
¹³ Por la cual se establecen los términos y se adopta la metodología para la elaboración de los Planes Financieros Territoriales de Salud por parte de los departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones.
¹⁴ Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la calidad y el uso de algunos recursos del Sector Salud.
¹⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por Equidad.

A su vez, el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 14M de la Ley 1955 de 2019, establece los requisitos para que un municipio pueda ser distrito, los cuales son: (i) contar con al menos 500,000 habitantes o, se encuentre ubicado en zonas costeras o tengan el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o, sea un municipio capital del departamento o fronterizo; (ii) presentar la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de actividades turísticas, industriales o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación; (iii) presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades; (iv) presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013; (v) contar con un estudio de conveniencia para crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor; y, (vi) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los concejos municipales.

IV. Impacto Fiscal

De otra parte, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 37, 40, 43, 48 y el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1617 de 2013, puede generar prestaciones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior, especialmente por: (i) el número y creación de localidades, (ii) la asignación salarial de alcaldes locales, y (iii) el número de ediles por localidad, sus sesiones y remuneración.

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa, se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación de un nuevo distrito, en los que se tuvo en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles (hasta 15)¹⁶, y la asignación salarial de alcaldes locales. Estos elementos no solo sirven para determinar directamente dicho gasto, sino también, indirectamente, la remuneración de los ediles. Para efectos de la estimación, se realizan supuestos específicos sobre estos aspectos, sin perjuicio de los conceptos que emita al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Adicionalmente, contempló que el artículo 61 de la mencionada Ley otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015¹⁷.

De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:

- Se asumen 18 localidades, considerando el número actual de centros poblados con los que cuenta el municipio de Manizales¹⁸.
- La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá, contemplado en el Acuerdo 199 de 2005¹⁹ en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es de la Nivel Directivo - Grado 5.
- Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.

¹⁶ Según artículo 43 de la Ley 1617 de 2013.
¹⁷ Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.
¹⁸ Ver información ENFOCAL, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
¹⁹ Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleados Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

- De conformidad con el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015²⁰.
- Los honorarios de ediles que por sesión serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20, de acuerdo con el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.
- El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.
- Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.
- Se determina el impacto fiscal²¹ con dos escenarios que tienen en cuenta el número mínimo (9) y el máximo (15) de ediles que podrían ser elegidos por localidad.
- Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2021, reportadas en el Formulario Único Territorial (FUT).

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (a) remuneración de alcaldes locales, (b) asignación a los FDL, (c) honorarios de los ediles mínimos a elegir por centro poblados (localidades) y (d) honorarios de los ediles máximos a elegir en centro comunes (localidades). El Impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de los escenarios descritos.

a. Remuneración de alcaldes locales

Según el Decreto 980 de 2021²², la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría primera²³ es de \$14.815.871, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año \$360.703.376 millones.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produce un impacto fiscal anual aproximado de 120 millones por localidad. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, habida cuenta que tiene 18 localidades, es de \$2.169 millones, aproximadamente, por vigencia fiscal.

b. Asignación a los Fondos de Desarrollo Local (FDL)²⁴

El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que "(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)". En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información del Formulario Único Territorial²⁵, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de \$16.530 millones por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: "el concejo distrital, a iniciativa del alcalde

²⁰ Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.
²¹ Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social.
²² Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.
²³ Categoría correspondiente a la vigencia 2021 para el municipio Manizales.
²⁴ Frente al FDL, es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad "por ser expedidos sin competencia" de los artículos 61, 66, 62 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecieron "la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales".
²⁵ Tomando como referencia cifras presupuestales correspondientes al cierre de 2016, expresadas a precios de 2017 con base en el deflactor del IPC.

mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados".

c. Honorarios de los ediles

El artículo 43 de la Ley 1617 de 2013 contempla que "(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación". Asimismo, los honorarios de los ediles por sesión serán equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificada anteriormente) dividida entre veinte (20)²⁶. Estos recibirán aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales²⁷, y participarán en un total de 140 sesiones al año²⁸.

Conforme con lo anterior, se proyecta que el impacto fiscal de los honorarios, seguridad social y parafiscales, en un escenario en el cual se elijan 9 ediles por localidad, sería de \$2.435 millones por vigencia, como se muestra en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2 - Impacto fiscal mínimo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades (Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	34,6	1.870,5
Seguridad Social	7,3	396,5
Parafiscales	3,1	168,3
Total	45	2.435

Fuente: Estimaciones DAF-IMCP

Ahora bien, en un escenario en el cual se elijan 15 ediles por localidades, número máximo permitido por la Ley 1617 de 2013, el impacto fiscal ascendería a \$7.261 millones por vigencia fiscal, como se muestra en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3 - Impacto fiscal máximo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades (Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	34,6	5.577,0
Seguridad Social	7,3	1.182,1
Parafiscales	3,1	501,9
Total	45	7.261

Fuente: Estimaciones DAF-IMCP

d. Impacto fiscal global del proyecto de ley

Teniendo en cuenta las anteriores estimaciones, la conversión en Distrito se generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Manizales por un valor de \$18.698 millones, por vigencia fiscal, de manera que en un cuatrienio de gobierno el impacto ascendería a \$74.795 millones. El impacto fiscal anual por localidad se calcula en \$1.038 millones. El 88% del impacto recaerá en la participación mínima (10%) de los ingresos corrientes a los Fondos de Desarrollo Local, monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 establece un máximo de participación del 30%.

²⁶ Parágrafo del Artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.
²⁷ Artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.
²⁸ Artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.

Asimismo, tal como se observa en el Cuadro No. 4, el impacto fiscal del proyecto de ley implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio entre \$4.604 y \$5.430 millones por vigencia fiscal, dependiendo el número de ediles elegidos, en razón a la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles.

Cuadro No. 4 - Impacto Fiscal estimado por vigencia

Concepto	Impacto Fiscal	% del Total
1. Alcaldes Locales	2.368,5	12%
2. Fondo de Desarrollo Local	14.539,1	68%
Honorarios Ediles Mínimo	2.435,8	13%
Honorarios Ediles Máximo	7.261,0	39%
3. Otros (Asignaciones salariales conyugales, educación de infraestructura)	Por cuantificar	Na
Total Impacto Fiscal Global Estimado (1+2+3)	16.696,7	
Total Impacto Fiscal Global por Localidad	1.035,8	

Fuente: Estimaciones DAF-AMCP

Por último, se debe tener presente que el actual Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y otros actores, y presentará el respectivo proyecto de ley a consideración del Congreso, para su trámite, debate y aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 y siguientes de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo²⁹, el cual constará de cinco ejes transformacionales, de acuerdo con la primera versión de las bases de lo que será el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida: i) Ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia, ii) seguridad humana y justicia social, iii) derecho humano a la alimentación, iv) internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática, v) convergencia regional³⁰.

Bajo ese contexto y particularmente respecto al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa relacionadas con la movilidad y conectividad de las poblaciones en sus ciudades, esta Cartera debe destacar que desde el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional buscará impulsar en todo el país sistemas públicos de movilidad con energías limpias y tarifas al alcance de la gente, y promover con los gobiernos distritales y municipales incentivos al uso de los medios más eficientes y de menores emisiones, en transporte público implementación de proyectos de metro, trenes interurbanos, trenes regionales, buses y taxis eléctricos, sistemas inteligentes de transporte, así como promoción y ampliación de las alternativas de movilidad activa³¹.

Igualmente, se buscará garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo a millones de niños, niñas y adolescentes en todo el país, a través de la búsqueda activa de población desescolarizada, transporte pertinente, seguro y continuo, el apoyo a las familias cuando sea necesario, la alimentación adecuada, la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura, la dotación, la formación y capacidad de los docentes, los recursos didácticos y la universalización de la conectividad³².

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General

DAF-DAJ

Con: Cople Dr. Jaime Luis Lacabanne Pineda – Secretario General de la Cámara de Representantes

Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano

Elaboró: Sonia Lorena Bogañ Añón

U-124222

²⁹ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

³⁰ <https://www.legiscolombiana.gov.co/informacion/comunicacion-del-plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026.aspx>

³¹ Página 24, Programa de Gobierno de Petro Urrego y Francia Marquez: <https://www.petro.com.co/portal/EF503b34f202b172492620f20d7f74ee>

³² Página 33, Programa de Gobierno de Petro Urrego y Francia Marquez: <https://www.petro.com.co/portal/EF503b34f202b172492620f20d7f74ee>

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2022 CÁMARA

por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del Programa de Hogares Comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 028/22 (C) *“por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones”.*

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1037 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:

1. CONTENIDO

El proyecto se compone de tres (3) artículos, orientándose a establecer que los contratos de las madres comunitarias sean laborales y a término indefinido. Sobre el particular existe concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el que se solicita mayor justificación y análisis de impacto fiscal¹.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Aspectos generales

Para el caso de los problemas mentales y algunas enfermedades crónicas no transmisibles, y teniendo en cuenta la dimensión de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los determinantes estructurales están asociados a la dimensión de los medios económicos y, en consecuencia, a los ejes de disponibilidad y acceso, mientras que los determinantes intermedios se relacionan con las dimensiones de calidad de vida: consumo y aprovechamiento biológico.

Algunos de los hechos estresores que han vivido los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y que han llevado a exacerbar los problemas y trastornos mentales, los ha descrito UNICEF (2021) de la siguiente manera:

- Desescolarización. Para millones de niños y adolescentes en Colombia, la escuela es lo único que los separa entre el hambre y la comida, entre la violencia y un lugar seguro; entre la tristeza y la recreación, y el encuentro con pares.
- Falta de alimentos y recursos básicos, incluyendo agua - energía.
- Falta de información clara sobre el Covid-19, la atención en salud, las rutas de apoyo y el ejercicio de los derechos humanos (libertades fundamentales versus protección) y la vida en sociedad.
- Falta de recursos para seguir protocolos: tapabocas, desinfectantes, jabones.
- Violencia en el hogar: entre padres, en su contra, entre otros habitantes de la casa.
- Viviendas con hacinamiento, poca ventilación, humedad, convivencia con fumadores, estufas de leña al interior de las casas.
- Mínimos espacios para el juego y la recreación.
- Exceso o mínimo acceso a nuevas tecnologías.
- Algunos de los hechos estresores post cuarentena y durante la pandemia.
- Adaptación a la 'nueva normalidad'.
- Situación financiera de los padres o cuidadores.
- Duelos por pérdidas humanas cercanas: familia, amigos, vecinos.
- Culpa, dolor, miedo, por no haber participado de manera tan activa en las medidas de cuidado solicitadas.
- Miedo del contacto con los otros.
- Falta de información clara sobre el ejercicio de los derechos en el contexto de la pandemia: atención en salud, rutas de apoyo, seguridad alimentaria, entre otros.
- Dificultad para expresar emociones y para que estas sean contenidas por los cuidadores principales, los cuales, a menudo, también presentan manifestaciones emocionales adaptativas (p.12).

Varios estudios han demostrado la relación entre la incidencia de enfermedades mentales en niños y la salud mental de sus cuidadores (Arroyo et al., 2017), incluso a nivel local se ha ligado la depresión en cuidadores con el funcionamiento cognitivo y con síntomas

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1218 de 2022, pp. 3-6.

comportamentales en niños, niñas y adolescentes (Agudelo-Hernández et al., 2021; Delgado-Reyes y Agudelo-Hernández, 2022). En estas poblaciones de estudio, también se ha determinado que las condiciones socioeconómicas deficientes a nivel familiar, son un factor de riesgo que pueden alterar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, por lo que la salud mental de los cuidadores y la situación socioeconómica familiar no se pueden tomar aisladas. La situación socioeconómica no solo hace referencia a los ingresos; sino a todas las condiciones en las que vive y al contexto socio cultural en el que se desenvuelve (Reiss et al., 2019).

Cada uno de estos determinantes interactúa de forma que influyen, diferencialmente, sobre el estado nutricional de grupos poblacionales lo cual ha señalado la evidencia como: nivel de conocimientos de la madre, salud mental de la madre, estímulo para realizar actividades deportivas, conocimientos sobre deporte y salud, horario de trabajo de los padres, tiempos de actividad y ocio familiar, preferencias y patrones de actividad de los padres, uso familiar de medios audiovisuales, representación social de la salud mental y profesionales en psicología y psiquiatría, vínculos familiares y estilos de crianza.

Estos puntos incluyen un nexo directo con el empleo de los cuidadores principales. Sobre el particular, Guapacha-Montoya et al (2022), expresan:

[...] Varios estudios han demostrado la relación entre la incidencia de enfermedades mentales en niños y la salud mental de sus madres, incluso a nivel local se ha relacionado la depresión materna con el funcionamiento cognitivo y con síntomas comportamentales en niños, niñas y adolescentes.

En estas poblaciones de estudio, también se ha determinado que las condiciones socioeconómicas deficientes a nivel familiar, son un factor de riesgo que pueden alterar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, por lo que la salud mental de los cuidadores y la situación socioeconómica familiar no se pueden tomar aisladas. La situación socioeconómica no solo hace referencia a los ingresos; sino a todas las condiciones en las que vive y al contexto socio cultural en el que se desenvuelve [...].

Estos autores realizaron un reciente estudio en población colombiana, en un escenario post-pandémico, donde se encontró una asociación estadísticamente significativa entre depresión en cuidadores, dificultades en la experiencia de crianza y desempleo, con los síntomas psiquiátricos en la niñez y la juventud, además de una cantidad importante de capacidades en cuidadores, con un desempleo del 55%, pese a que las cuidadoras principales contaban con un promedio de 2,3 capacidades. Al indagar de qué forma se sentirían más apoyados en la experiencia de crianza, se encuentra que el 65,61% menciona que de forma económica; 14,45% en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes; el resto mencionado que no requería ningún tipo de apoyo adicional. El 55,34% reportó no contar con un empleo en los últimos seis meses (Guapacha-Montoya et al., 2022).

Los modelos explicativos de las personas que padecen trastornos mentales comunes se han descrito en varios estudios, en todos los cuales se han citado la falta de un empleo continuo y los problemas socioeconómicos como uno de los factores más importantes que causan angustia emocional (Fang et al., 2021) e importantes dificultades para un desarrollo neurológico y psicológico óptimo.

2.2. El carácter de la relación de vinculación de las madres comunitarias

Estos criterios dan realce al rol que despliegan las madres comunitarias y su labor de cuidado que se ha desarrollado a través del programa de hogares comunitarios², uno de cuyos debates ha sido su forma de vinculación, la existencia de un contrato realidad y el reconocimiento de salarios, prestaciones y aportes parafiscales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

[...] En conclusión, tanto el legislador como la jurisprudencia constitucional, de forma gradual y progresiva, han implementado mecanismos encaminados a la protección efectiva de las garantías de las personas que realizan la labor de madre o padre comunitario del ICBF. Tanto así que desde el 1 de febrero de 2014, su contratación laboral está regulada por el Decreto 269 de 2014, lo cual sin duda alguna es un avance importante que pretende la salvaguarda iustfundamental de los derechos de todas las madres o padres comunitarios de Colombia [...].³

En la salvamento a la sentencia SU-224 de 1998 se puntualizó lo siguiente:

[...] Específicamente, era de esperar que, ante la arbitrariedad puesta de presente en los hechos materia de proceso, habría de resolver la Corte si el vínculo creado entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las comunidades que en su nombre instauran y sostienen tales hogares, por una parte, y las madres comunitarias, por la otra, es únicamente de naturaleza civil, con puros efectos de índole contractual entre partes iguales, o si, por el contrario, se trata de una verdadera relación laboral, con todas las consecuencias que ella apareaja.

Preferió la Corporación eludir todo examen material del problema, remitiendo su dictamen a los argumentos del juez de instancia y a lo dicho en sentencia anterior de una sala de revisión, sin profundizar en elementos tales como la continuada subordinación y dependencia de las madres comunitarias, su obligación de cumplir horario, su necesaria presencia en el hogar correspondiente, el sometimiento a instrucciones sobre el funcionamiento de aquél, la insistencia de una ínfima remuneración periódica inferior al salario mínimo legal, la prestación efectiva, cierta, constante y

² Cfr. Decreto 1340 de 1995, "por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar", compilado en el Decreto 1084 de 2015, "por medio del cual se explicita el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación", y Decreto 2019 de 1989, "por el cual se reglamenta el parágrafo 2° del artículo primero de la Ley número 89 del 29 de diciembre de 1988" [Derogado].

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-480 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

además exclusiva de un servicio personal, elementos todos ellos que, si se hubiese aplicado un criterio de prevalencia del Derecho sustancial, deberían haber llevado, en sana lógica y en desarrollo de la doctrina sentada por la Corte en otros casos (v.gr., en el de los maestros), a concluir que en realidad está de por medio el trabajo de un importante número de mujeres colombianas claramente discriminadas en relación con los demás trabajadores, y que inclusive -dado el nivel de sus únicos ingresos- ven comprometido su mínimo vital [...].⁴

2.3. Comentarios al articulado

Sobre la iniciativa que ahora nos ocupa, resulta conducente realizar el siguiente análisis:

Proyecto de Ley	Comentario
Epígrafe: "Por medio del cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y se dictan otras disposiciones"	El Epígrafe da claridad sobre el proyecto de ley.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer la obligatoriedad que los contratos laborales suscritos entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar se realicen a término indefinido, con el fin de garantizar la estabilidad y atención integral de los niños y niñas de primera infancia vinculados al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	Como único comentario, cabe agregar que dentro de las competencias asignadas como Ministerio no está la asociada con la regulación de contratos laborales o cualquier tipo de vinculación de los trabajadores. Sin embargo, si se reconoce que esta estabilidad laboral aporta a la salud mental de los cuidadores y de las personas que reciben cuidados.
Artículo 2°. Contrato laboral de las madres comunitarias a término indefinido. Los contratos de trabajo entre Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias al cuidado de la atención integral de la primera infancia, serán a término indefinido.	Según las atribuciones especificadas con antelación, como Ministerio de Salud y Protección Social, no se tienen comentarios.
Parágrafo 1. Se designa al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como la entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.	

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. SU-224 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara. Salvaron el voto los magistrados Carlos Gaviria, José Hernández y Alejandro Martínez.

3. CONCLUSIÓN

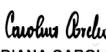
Por las razones expuestas, este concepto enfatiza en hallazgos señalados por la evidencia científica, que indican que los factores asociados con el bienestar de las familias, mejoran la experiencia de crianza y, con esta, el desarrollo infantil, incluida la salud mental.

Desde el punto de vista de salud pública, la propuesta se estima viable pues formaliza la relación de las madres comunitarias y evoluciona en su protección. En Colombia existen orientaciones de política pública que apuntan a la garantía de la atención integral en salud de los niños y niñas de la primera infancia, entre otros, la Guía operativa para la valoración de la calidad y humanización de las atenciones de protección específica y detección temprana a mujeres gestantes, niños y niñas, la Ruta Integral de Atención para la población materno perinatal, la Política Nacional de Salud Mental, la Resolución 3100 de 2019 y el Plan Nacional de Mejoramiento de la Calidad en Salud (2016-2021).

Como consideración especial está la importancia de la construcción de mecanismos que impacten de forma positiva en los determinantes sociales de la salud mental, particularmente en niños, niñas y adolescentes. Por ende, a pesar que se cuenten con diferentes instrumentos normativos y en política pública, se divisa en el proyecto elementos que fortalecen lo que actualmente rige en el Estado colombiano, de ahí que su curso devendría conveniente y necesario de acuerdo con los aspectos que se han venido desarrollando.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frene a su contenido, es relevante contar con los pronunciamientos que a bien tengan expedir los sectores de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público por comprender ámbitos de su competencia.

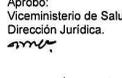
Atentamente,


DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Ministra de Salud y Protección Social

12

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2022 CÁMARA**

por medio [de la] cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad de las Instituciones Educativas del País.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN Comisión Sexta Constitucional Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 063/22 (C) "por medio [de la] cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad de las Instituciones Educativas del país".</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1214 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>La propuesta, en su texto para primer debate, cuenta con 8 artículos incluyendo el de vigencia y derogatorias, previendo un escenario de protección y contemplando:</p> <p>1.1. Garantía de permanencia en las instituciones educativas y prohibición de suspender o expulsar.</p> <p>1.2. Facilidades académicas para garantizar dicha permanencia como son el uso de herramientas tecnológicas y programas de flexibilización académica.</p> <p>1.3. Un plan de fomento para la educación de estos estudiantes.</p>	<p>Bajo ese entendido, el proyecto de ley tiene por objeto "garantizar la protección de los derechos de las mujeres gestantes, las madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país, con el fin de que no se vean afectados sus derechos fundamentales y puedan seguir desarrollando sus actividades académicas sin poner en riesgo su vida, la del menor o feto en gestación".</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. La protección de la mujer y, en general, de quienes se encuentren en una situación de debilidad manifiesta o diferencial, constituye un deber estatal. Adicionalmente, comporta una obligación de la sociedad en su conjunto tomando en cuenta los deberes de la persona y el ciudadano, como lo es el de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas" (art. 95 numeral 2° C. Pol.), estrechamente relacionado con el artículo 1° superior y con el Preámbulo. De ahí que el ordenamiento constitucional entronque el enfoque que ha desarrollado el profesor Luigi Ferrajoli en el sentido de caracterizarlo como la ley del más débil¹.</p> <p>En el caso de jóvenes, mujeres en gestación, sin perjuicio del desarrollo de sus derechos sexuales y reproductivos, de las madres en periodo de lactancia o de los padres en licencia de paternidad, se justifica plenamente que el Estado desarrolle medidas afirmativas que propicien la garantía de sus derechos, entre ellos de la educación, y despliegue una censura frente a conductas discriminatorias que le impiden el ejercicio de tales derechos. En ese caso, se trata de un servicio público, universal, que garantiza un derecho fundamental y el desarrollo de un proyecto de vida. La Observación General N° 13 de 1999 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece los elementos de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y en punto a la obligación de respetar por parte del Estado, ha precisado:</p> <p>[...] 47. La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación. Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición. No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del Pacto [...]².</p> <p>¹ Ferrajoli, Luigi. (2001). <i>Derechos y garantías: la ley del más débil</i>. Editorial Trotta. ² En: https://www.esrcr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13</p>
<p>En relación con este tema específico, la Corte Constitucional ha amparado, en varias ocasiones, a estudiantes que han sido sometidos a la pérdida del derecho a la educación o a su limitación por ser gestante, sirva para ilustrar:</p> <p>[...] el embarazo de una estudiante no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación. Ni los manuales de convivencia de las instituciones educativas, ni el reglamento interno, pueden, ni explícita, ni implícitamente, tipificar como falta o causal de mala conducta, el embarazo de una estudiante. En efecto esta Corporación ha establecido que toda norma reglamentaria que se ocupe de regular la maternidad en el sentido antes indicado debe ser inaplicada por los jueces constitucionales, por ser contraria a la Carta Política³.</p> <p>La Corte ha tenido la oportunidad de ocuparse de las decisiones adoptadas por ciertos colegios en virtud de las cuales se somete a las alumnas embarazadas a tratamientos educativos especiales consistentes, por ejemplo, en limitar la asistencia de la estudiante a ciertos días y horas específicas en los cuales se les imparten tutorías o cursos personalizados⁴. En estos eventos, la Corporación ha estimado que, en principio y salvo demostración en contrario, debe considerarse que tales medidas tienen carácter discriminatorio, pues someten a la estudiante embarazada a un trato distinto al de sus restantes compañeros sin una justificación objetiva y razonable a la luz del ordenamiento constitucional. Según la Corte, tales tratos, en lugar de ayudar a la alumna, tienden a estigmatizar una situación personal que sólo interesa a la futura madre, pues la maternidad es una cuestión que, en principio, no afecta derechos de terceros y que pertenece a uno de los ámbitos más íntimos de la vida personal de la mujer.</p> <p>Por ello esta Corporación ha estimado que cuando existen medidas que provocan una situación diferenciadora o discriminatoria frente a las estudiantes en estado de embarazo, se está violando el derecho a la educación (Constitución Política, artículo 67), a la igualdad (C.P., artículo 13), a la intimidad (C.P., artículo 15) y al libre desarrollo de la personalidad (C.P., artículo 16). También se está atentando contra la familia, pilar fundamental del Estado, y contra la dignidad humana [...]⁵.</p> <p>2.2. En lo concerniente a la exposición de motivos y el articulado hay que señalar que entre los determinantes intermedios y estructurales estudiados en el embarazo en adolescentes, se evidencia que la permanencia en la escuela es el principal factor protector.</p> <p>Por cada adolescente que ha tenido un embarazo y continúa asistiendo a una institución educativa hay nueve que ante el embarazo abandonan la escuela y, por cada adolescente que ha tenido un embarazo y ha aprobado algún año de educación superior hay 11 que han tenido un embarazo y no acudieron a una institución educativa.</p> <p>Con respecto a la paternidad en el embarazo adolescente, por cada adolescente que ya es padre y ha cursado algún año de educación superior hay nueve adolescentes que son padres y no tuvieron acceso a la educación formal y, por cada adolescente que ya es padre y actualmente está estudiando, hay siete adolescentes que son padres y no están estudiando. Es importante notar que las características asociadas con las oportunidades, que puede perder un hombre al ser padre en edad adolescente, son las ligadas con la asistencia escolar actual a expensas de la vinculación al trabajo. Desde la perspectiva de salud pública y desde el enfoque de determinantes sociales de la salud, los resultados descritos presentan la educación como un factor protector que actúa en contra de la paternidad adolescente y evidencian que la paternidad presiona la vinculación a las actividades productivas a temprana edad.</p> <p>³ Ver las sentencias T-1531 de 2000, MP. Álvaro Tafur Galvis; T-292 de 1994, MP. Fabio Morán Díaz; T-145 de 1996, MP. Jorge Arango Mejía; T-393 de 1997, MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-687 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero. ⁴ Véanse las sentencias T-590 de 1996, MP. Antonio Barrera Carbonell; T-393/97, MP. José Gregorio Hernández Galindo. ⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-348 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p>	<p>Dado lo anterior, a partir del ámbito de salud pública, lo propuesto en el proyecto de ley se encuentra pertinente, ya que enfatiza en la garantía del derecho a la educación en casos de la población de gestantes, madres en periodo de lactancia o padres adolescentes en periodo de licencia, pues se aumenta la deserción escolar al asumir la maternidad o la paternidad en condiciones de escolaridad, por lo tanto es relevante asumir acciones hacia esa población, en el entorno educativo a fin de garantizar el acceso y permanencia a la educación.</p> <p>Ahora bien, atendiendo lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia citada, y frente al artículo 4°, debe tenerse en cuenta que los planes y facilidades de estudio no pueden ser discriminatorios. Sobre el particular, se ha sostenido:</p> <p>[...] constituyen medidas discriminatorias todas aquellas que tengan por finalidad someter a una estudiante embarazada a un tratamiento educativo distinto al de los restantes compañeros sin justificación alguna, esto es, limitar la asistencia a las aulas de clase a ciertos días y horas específicas en las que se impartan tutorías o cursos personalizados o realizar talleres en la casa, la mayoría sin orientación pedagógica. La adopción de cualquiera de dichas medidas por parte de los colegios implica la vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana.</p> <p>No obstante, si el colegio demuestra que dichas medidas obedecen a la necesidad de hacer efectivo un fin constitucional imperioso e inaplazable con mayor peso que los derechos fundamentales antes anotados, la estudiante y el plantel educativo pueden llegar a acordar mecanismos especiales que le permitan a la madre seguir adelantando sus estudios. Por ejemplo, si el embarazo genera en la madre ciertas circunstancias que la obliguen a permanecer en reposo, tenga que asistir a tratamientos especiales, a un trabajo para adquirir mayores recursos económicos o la desescolarización sea recomendada por prescripción médica como medida garantista de la salud [...]⁶.</p> <p>3. CONCLUSIÓN</p> <p>Por las razones expuestas, se estima conveniente que el proyecto de ley continúe su curso pues establece una protección a los destinatarios, a saber, mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad. Se debe tener en cuenta que las facilidades académicas de que trata el artículo 4° no resulten discriminatorias y afecten la calidad del derecho a la educación.</p> <p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, es relevante contar con el pronunciamiento que a bien tengan expedir el sector educación por comprender ámbitos de su competencia.</p> <p>Atentamente,</p> <p> DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Ministra de Salud y Protección Social</p> <p>Aprobó: Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, Dirección Jurídica.</p> <p></p>

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 182/22 (C) “por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1071 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>La propuesta se compone como a continuación se describe:</p> <p>1.1. El objeto se orienta a “establecer las normas generales en el territorio nacional para la tenencia responsable de animales de compañía, en su calidad de seres sintientes desde su nacimiento hasta su muerte” (art. 1°).</p> <p>1.2. En relación con la tenencia responsable (art. 2°), se establecen sendas obligaciones para los propietarios y tenedores de caninos y felinos (animales de compañía) en torno a registro único de mascotas, identificación del animal, garantías en caso de pérdida o extravío, bienestar integral de las mascotas (art. 7°) y su transporte (art. 8°), solidaridad social en cuidado (art. 9°, que prevé la destinación de la sobretasa ambiental a centros de tenencia transitoria de animales) y recreación (art. 10°, permitiendo su movilidad plena en lugares públicos), responsabilidad de una muerte digna, regulación de criaderos (art. 12), regulación de paseadores (art. 13) y regulación de hospedajes y guarderías (art. 14).</p> <p>1.3. En el artículo 3° se incorporan las definiciones de animales de compañía y de</p>	<p style="text-align: center;">tenencia responsable de tales animales.</p> <p>1.4. En el artículo 4°, se estipula la creación del Registro Único de Mascotas (RUMAS), administrado, organizado y dirigido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El registro contendrá los datos del propietario o tenedor en representación de los animales de compañía, los veterinarios que ejerzan la profesión en el territorio nacional, las persona naturales o jurídicas que desarrollen actividades de centros de Bienestar Animal, criaderos de animales de compañía, centros de atención veterinaria, tiendas o empresas comercializadoras de mascotas, hospedajes y guardería de animales de compañía, así como las demás que determine dicho Ministerio</p> <p>1.5. Dentro del artículo 5° se dispone la identificación del animal para la inscripción en el RUMAS y; en el artículo 6°, se fijan las garantías en caso de pérdida o extravío, a saber, los mecanismos de difusión sobre pérdida de estos animales.</p> <p>1.6. En el artículo 11, se contempla lo relativo a la custodia de las mascotas por parte de la autoridad judicial</p> <p>1.7. En el artículo 15, se enlista como un comportamiento susceptible de medida correctiva: “8) Impedir, obstaculizar, o dificultar a las autoridades de policía, la identificación del animal de compañía de su tenencia, por voluntad propia u omisión del registro del animal”.</p> <p>1.8. En los artículos 16 y 17 se estipulan las facultades de reglamentación tanto por parte del Gobierno Nacional como de ciertos ministerios, entre ellos esta Cartera. Finalmente, cabe añadir que la norma proyectada no establece derogatorias específicas (art. 18).</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Contexto</p> <p>El concepto animal está asociado con la expresión ánima como constructo para diferenciarlo de los seres vegetales y de aquellos inertes, tomando en cuenta la taxonomía que se atribuye a Aristóteles quien dividió los seres vivos en los reinos animal y vegetal¹. Se ha clasificado en el reino animalia y dentro de esa taxonomía se incluyen una buena cantidad de seres vivos caracterizados por su “[...] habilidad de locomoción,</p> <p style="text-align: center;"><small>¹ Aristóteles, <i>Obra biológica (De Partibus Animalium, Motu Animalium, De Inessu Animalium)</i>, Luarna, madrid, 2010.</small></p>
<p><i>rasgos conductuales que involucran el reconocimiento del alimento o del peligro potencial, y la multicelularidad [...]”². Si bien se trata de una distinción que genera amplias discusiones, constituye un punto de partida para el presente análisis precisamente por la tensión que hoy en día suscita.</i></p> <p>Hoy en día uno de los debates más enconados está asociado con el reconocimiento en tanto sujetos de derecho y no sólo simples objetos³, reflexión que se ha extendido a la naturaleza o a ecosistemas específicos como fue el caso del Río Atrato⁴. Sin duda que se trata de un punto controversial en el que se comprometen principios y valores en tensión (libertad de empresa) y una tradición en la que el animal es un objeto animado (de allí se deriva el término animal⁵) que no es sensible en términos humanos ni tampoco racional (si se parte de la diferencia aristotélica) y que puede ser explotado e instrumentalizado a voluntad del hombre o mujer. La historia de la humanidad ha reforzado ese criterio y se ha afinado en este, lo cual no significa que sea inmodificable. Pensadores como Peter Singer han apuntalado una serie de cambios paradigmáticos en esa relación entre hombre y animal que introducen nuevos enigmas por los que ahora transita el derecho. Al respecto, se ha manifestado:</p> <p>[...] habiendo aceptado el principio de igualdad como base moral sólida para las relaciones con otros miembros de nuestra propia especie, igualmente nos comprometemos a aceptarlo como base moral sólida para las relaciones con los que no pertenecen a ella: los animales no humanos [...]”⁶.</p> <p>Martha Nussbaum y Cass Sunstein, por su parte, sostiene, a través de la teoría del “enfoque de las capacidades”, que los animales no humanos son “personas en sentido amplio” y, en consecuencia, tienen derechos⁷. Eugenio Zaffaroni declara, explícitamente, que a nivel legal y jurisprudencial se abren nuevos caminos, de repercusiones aún desconocidas, en torno al reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, entre ellos, de los animales⁸. A su turno, Jorge Reichman, mediante el concepto de cuasi-persona, concluye que “[...] tratar a los animales superiores como los grandes simios o los cetáceos como cuasipersonas (en sentido moral) y reconocerlos como personas en sentido jurídico, impulsando los cambios políticos y legales necesarios para ello [...]”⁹.</p>	<p>En efecto, y teniendo presente las últimas regulaciones en la materia, no puede perderse de vista la actual tendencia mundial¹⁰ orientada a fortalecer el respeto y protección a los animales e inclusive a las plantas y a convertirlos en sujetos de derechos y, en general, evitarles sufrimientos, como una extensión de la protección de la vida en su sentido amplio (art. 11 C. Pol.). Las disputas abordan además aspectos como la clase de animales que se protegen, comúnmente, aquellos conocidos con el término de mascotas, que han sido una compañía de los humanos desde tiempos inmemoriales, en desmedro de los que están más distanciados de los hombres y mujeres, como es el caso de los insectos, invertidos respecto de los cuales las afinidades son mucho menores e incluso hay antagonismos.</p> <p>Ahora bien, este tema está ligado a una visión de preservación ambiental y de cautela y, como es bien conocido, en nuestra Constitución Política se acogió un sistema normativo ecologista por medio del cual se busca atenuar la tendencia inercial hacia la autodestrucción, lo cual, necesariamente involucra las especies animales. Se habrían construido las herramientas necesarias para que el Estado, en sus diferentes niveles, y los ciudadanos, organizados o no, en el pequeño o gran entorno de sus posibilidades, desarrollaran una política coherente en este trascendental tema. Se destacan varias disposiciones como el artículo 79 que estipula, como deber del Estado, la protección de la diversidad e integridad del ambiente; el artículo 80 que apela a la racionalidad en la explotación de los recursos naturales¹¹ y el desarrollo sostenible; o el artículo 81 en el que se prohíbe el ingreso, uso, comercialización de armas nucleares o residuos tóxicos, sin que con ello se pase por alto un principio fundamental del Estado como lo es la salvaguarda de las riquezas naturales de la Nación (art. 8°) y un correlativo deber de los ciudadanos (art. 95 numeral 8°).</p> <p>Como una realidad social actual, igualmente, no puede ser desconocida la importancia que ha adquirido el animal doméstico que se ha incorporado como un integrante al grupo familiar con el propósito no solo de cuidado, vigilancia o compañía¹², sino incluso con una</p>

² Rosa María Núñez-García & Juan Meraz-Hernando, *Un vistazo al Reino Animalia desde la perspectiva estructural filogenética*, *Revista Ciencia y Mar*, Oaxaca México, 2009, XIII (37), 57-68.
³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-041 de 2017, M.A.P.P. Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.
⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-622 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
⁵ Según la RAE, se entiende por animal al “[s]er orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso”. En: <http://dle.rae.es/?view=fech74e2z2zhuuf7%TC2%2A%26ZK>.
⁶ Peter Singer (1995), *Ética práctica*, segunda edición, Cambridge university press, Melbourne, pág. 65.
⁷ Cass R. Sunstein & Martha C. Nussbaum, *Animal rights, current debates and new directions*, Oxford university press, 2004.
⁸ Eugenio Zaffaroni, “La Pachamama y el humano”, en Alberto. Acosta & Esperanza Martínez, *La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*, Quito: Abya Yala, 2011 (25-135).
⁹ Jorge Reichmann, “sobre la complejidad del concepto de persona”, en Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), op. cit., pág. 193.

¹⁰ Cfr. Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), *La cuestión animalia (ista)*, ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., 2016. Puede aludirse al texto “Carta abierta a la asamblea constituyente de las organizaciones de defensa y protección animal de la república del Ecuador”, dentro del proceso de edopón del nuevo ordenamiento. En: http://asamblea.ezone.com.ec/index.php?option=com_content&Itemid=9999999&id=8283&task=view&alcopecu.net/wp-content/uploads/carta-abierta-a-la-asamblea.doc. Se indica en dicha Carta que: “Sin embargo, más allá de la funcionalidad o categorización que los humanos deslinemos a las otras especies animales, todo SER VIVO, por sí mismo y por su condición de tal, merece ser respetado, no agredido, no violentado. En este sentido, y ante la irreversibilidad de la domesticación, y el inminente contacto entre la especie humana y las especies animales no-humanas, es imprescindible que el Estado delimite jurídicamente las normas de conducta que deben seguir los ciudadanos y ciudadanas al consumir esta relación”. Igualmente, cfr. Constitución del Ecuador (arts. 58 num 16, 72 y 394).
¹¹ Incluso, la racionalidad se ata al respeto de la vida contenido en el artículo 11 de la Carta Política.
¹² Leonardo Gómez et al, “la influencia de las mascotas en la vida humana”, *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarías*, 2007, 20: 377-386, pág. 378.

proyección terapéutica¹³. Paulatinamente se ha generado un proceso de "humanización" de estos animales o, de alguna manera, su desanimalización, que se refleja en aspectos como la ritualidad frente a la muerte, la afiliación a un sistema de salud, la contratación de cuidadores, la inscripción en clubes, el aseo y el embellecimiento, entre otros.

La Corte Constitucional ha avanzado en la sensibilización de la protección y cuidado de los animales, evaluando aspectos como la eliminación de prácticas o conductas que afectan al animal¹⁴, la penalización del maltrato¹⁵ o la caza deportiva. En este último evento, declaró inexequible la norma que permitía dicha actividad, y concluyó:

[...] Estas normas autorizan una práctica que constituye maltrato animal sin fundamento constitucional. El deber de protección incluye a los animales silvestres, cuya caza, sin otra finalidad que la recreación, admiten las normas demandadas. El interés superior de protección del ambiente, y de la fauna como parte de este, obliga a la protección de los animales frente al padecimiento, el maltrato y la crueldad. Por consiguiente, la autorización legal de la caza deportiva, al estar orientada exclusivamente a la recreación –lo cual la distingue de otros tipos de caza–, se fundamenta en una aproximación que no considera a los animales como parte del ambiente que debe ser protegido constitucionalmente, sino como recurso disponible para la realización de fines recreacionales particulares del ser humano, sin otra finalidad que su realización misma. En estas condiciones, la caza deportiva es contraria al derecho al ambiente sano y a la obligación de que la educación está orientada, entre otros fines, a la protección del ambiente (arts. 67 y 79 C.P.). Las disposiciones demandadas también vulneran las normas superiores que obligan a diferentes autoridades administrativas a defender el ambiente y la adecuada conservación y planeación del mismo (arts. 80, 277.4, 300.2 y 317 C.P.), exceden los límites constitucionales del derecho a la propiedad (art. 58 C.P.) y la libre iniciativa privada (art. 33 C.P.) [...].¹⁶

Estas reflexiones no pueden dejar de lado las situaciones o circunstancias que ciertas personas pueden desarrollar con los animales como temores, fobias o alergias, o, sencillamente, una animadversión, las cuales también debe ser consideradas en una regulación. Este punto es especialmente sensible en los espacios abiertos al público como los restaurantes en donde es posible que no todas las personas admitan la presencia de una mascota en el lugar o se sientan confortables con ello. Es más, dentro de un ordenamiento pluralista como el que emerge de un Estado social de derecho, no es posible imponer a todas las personas el amor, el cariño o el afecto a los animales ni censurar el desdén, sobrio estilo –como diría León de Greiff–, sin perjuicio de que se sancione el maltrato a los mismos.

¹³ *Ibid.*, págs. 379 y 380. Igualmente, Beatriz Hughes et al, "Percepción de los beneficios de los animales de compañía para los adultos mayores con diabetes Mellitus tipo 2", *Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú*, vol. 27 junio 2016.
¹⁴ Es el caso de su utilización como vehículo de tracción. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-951 de 2010, MP. Gabriel Mendoza Mariño.
¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-041 de 2017, MM.PP. Gabriel Mendoza Mariño & Jorge Iván Palacio Palacio.
¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-045 de 2019, MP. Antonio José Lizarazo. Considerando 6.4.

2.2. Las competencias en materia de bienestar animal, reglamentación e implementación

Si bien el eje del proyecto está asociado con el sector de ambiente y desarrollo sostenible, en el artículo 17, se dispone:

Artículo 17. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrán seis (6) meses para su reglamentación e implementación.

Sobre el particular, en lo referente a las competencias de este Ministerio, es importante aclarar que, en virtud de lo contemplado en la Ley 9 de 1979, esta entidad tiene como función la reglamentación para garantizar el cumplimiento de las condiciones sanitarias en los demás objetos de IVC que define la Resolución 1229 de 2013, "por la cual se establece el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario para los productos de uso u consumo humano". Adicionalmente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 5°, estipula la obligación del Estado para respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, destacándose los literales b y c que indican:

[...] b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;
 c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales [...]

De esta manera, la misión de este Ministerio está asociada con la salud humana y todos los aspectos que puedan afectarla. Como se ha sostenido reiteradamente, la labor a desplegar, comporta, entre otras, las siguientes funciones (art., 2° del Decreto-ley 4107 de 2011):

- [...] 1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
- 2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
- 3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
- 4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles [...]. [Énfasis fuera del texto]

Adicional a lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con

las competencias otorgadas por la Leyes 99 de 1993, 1774 de 2016 y 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica. En estas condiciones, y en el marco de la protección y bienestar animal, en cumplimiento del artículo 3° de la Ley 1774 de 2016¹⁷, en los literales a) y b), se prevé:

[...] a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así [como] de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;

b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

- 1. Que no sufran hambre ni sed;
- 2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
- 3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
- 4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
- 5. Que puedan manifestar su comportamiento natural [...].

En ese sentido, la misma Ley 1774 de 2016, asignó competencias en materia de bienestar y protección animal, a las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes e inspectores de policía y no en cabeza del sector salud, es así como se dispone:

Artículo 7°. Competencia y procedimiento. El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley.

Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.**

¹⁷ "Por medio de la cual se modifican el código civil, la ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones".

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo. [Énfasis fuera del texto].

De lo anterior se concluye que desde el Ministerio de Salud se regulan los aspectos higiénico sanitarios de los establecimientos abiertos al público, y las condiciones de protección y bienestar de los animales que en su efecto puedan ingresar a estos establecimientos, deben ser reguladas por las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Esto conduce, como lo ha indicado la Corte Constitucional, a un problema de constitucionalidad por falta de iniciativa gubernamental, en los términos de los artículos 154 y 150, numeral 7, de la Carta Política, expresado de la siguiente forma:

[...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...].¹⁸ [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones¹⁹. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos²⁰. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior²¹ [...].²²

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, M.P. Manuel Cepeda Espinosa.
¹⁹ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.
²⁰ Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonal. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.
²¹ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
²² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, M.P. Jorge Pretell Chajub.

Es más, se corrobora lo anterior con un consecuente pronunciamiento de la Alta Corporación²³:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-079/03, C-121/03, C-869/03, C-570/04, C-784/04, C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas ²⁴	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-079/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

Las disposiciones superiores destacadas y la jurisprudencia referida desarrollan un criterio de especialidad en la gestión pública que el propio Ejecutivo conoce y debe desplegar. Por tanto, cuando el Congreso de la República propone una modificación sustancial en las competencias y funciones, para el caso, asignar a este Ministerio todo lo concerniente a la regulación de criaderos, espacios de atención de las mascotas o experimentación con animales, debe contar con iniciativa o aval gubernamental puesto que, la inexistencia de este, vicia la norma que se proyecta.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Adicionalmente, el proyecto alude a una reglamentación tanto por parte del Gobierno Nacional como de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esto puede crear una confusión en la interpretación de los artículos 16 y 17 de la propuesta. Igualmente, debe recordarse que la facultad reglamentaria es una de las funciones ordinarias del Presidente de la República que la desarrolla con el ministerio respectivo (art. 189, numeral 11, C. Pol.) y, por ende, no es necesario mencionarla pues se trata de una atribución propia como sí se hace con la que desarrollen los Ministerios en virtud de la ley.

3. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, el curso del proyecto de ley devendría inconveniente y puede generar reparos por inconstitucionalidad al asignar a esta Cartera, en conjunto con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la reglamentación e implementación de una norma relacionada exclusivamente con el bienestar animal. Lo anterior sin perjuicio de que deba participar cuando específicamente se vaya a regular un tema sanitario o que impacte el sector salud acorde con el ámbito de sus competencias (Decreto-ley 4107 de 2011). De otro lado, se hace perceptible una confusión entre los artículos 16 y 17 de la propuesta puesto que no es claro quién regulará la materia.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, es relevante contar con los pronunciamientos que a bien tengan expedir las otras Carteras a las cuales se involucra en el articulado.

Atentamente,


 Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía
 Nombre de reconocimiento (DN):
 cn=CAROLINA CORCHO MEJIA,
 ou=MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL,
 cn=Diana Carolina Corcho Mejía
 Fecha: 2022.12.15 14:07:07 -05'00'
DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
 Ministra de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2022 CÁMARA**

por medio [de la] cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privadas.

Bogotá D.C.,

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
 Comisión Séptima Constitucional
 Cámara de Representantes
 Carrera 7ª N° 8 – 68
 Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 195/22 (C) “por medio [de la] cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privadas”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1119 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:

1. CONTENIDO

La propuesta pretende:

Artículo 1. Objeto. Promover el enfoque preventivo en ejercicio del derecho a la Salud Mental, a partir de la implementación de programas para el manejo psicológico y de salud mental en las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado¹.

Bajo esta perspectiva, se configuran los demás preceptos que componen el proyecto de ley, tales como:

1.1. Modificar los artículos 27, garantía de participación; y 25, en el sentido de adicionar un párrafo asociado al sistema que se crea, de la Ley 1616 de 2013 (arts. 2° y

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1119 de 2022.

7°).

1.2. Adicionar la Ley 1616 de 2013, en lo relativo al artículo 24A (sic), sobre sistemas de información a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales que estará a cargo de este Ministerio y el de Educación Nacional; al artículo 24B (sic), objetivos del Sistema; al artículo 23C, información básica del sistema; y al artículo 24A, capacitaciones al personal educativo (arts. 3°, 4°, 5° y 6°).

1.3. Se establece el seguimiento a estudiantes con dichos síntomas (art. 8°), una política con enfoque preventivo en el sector educativo (art. 9°), y la articulación sectorial entre esta Cartera y el Ministerio de Educación (art. 10°). Finalmente, se alude a las vigencias y derogatorias (art. 11).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Normatividad existente

Como primer aspecto, es importante tener en cuenta los avances en la legislación en salud mental durante más de una década.

Así, en 2010, se adoptó la Ley 1414, que incluye la atención integral, incluido la promoción, la prevención y la rehabilitación de las personas que padecen epilepsia, como uno de los padecimientos cerebrales más comunes. En 2012, se expidió la Ley 1566 relacionada con la atención a personas que consumen sustancias psicoactivas. En 2013 surgen dos leyes fundamentales para la consolidación de este nuevo referencial de salud mental en Colombia. La primera es la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; la segunda es la Ley 1616 de 2013, que tiene como objeto garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental. Ambas retoman la definición de discapacidad como interacción entre las limitaciones individuales y las barreras sociales, y mencionan la inclusión social como un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta en este haz normativa la Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La Ley Estatutaria de Discapacidad impulsa la integración de todas las políticas en pro de los derechos de la niñez con discapacidad, además específica que todos los

Ministerios y entidades del Gobierno Nacional, garantizarán el servicio de habilitación y rehabilitación integral en este curso de vida. En el artículo 22, donde menciona la participación en la vida política y pública. Esta participación se especifica en la formulación, ejecución y veeduría de políticas públicas de discapacidad. En este artículo también se especifica aún más reconocimiento de la discapacidad psicossocial.

Por su parte, La Ley 1616 de 2013, destinada a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la Salud Mental, prioriza niños, niñas y adolescentes, mediante modelos de promoción, prevención y atención integral e integrada, bajo los principios de Atención Primaria en Salud, y da las bases para una política de salud mental, que tenga un enfoque de derechos, territorial y poblacional, incluyendo además el enfoque de curso de vida. En cuanto a la atención integral e integrada se refiere a la vinculación del talento humano con recursos suficientes, en los diferentes niveles de complejidad, con conjunción de los mismos. Lo anterior, trasciende a la Rehabilitación psicossocial, donde se busca la lograr el máximo nivel de funcionamiento independiente en la comunidad, considerando nuevamente la mejoría en las competencias individuales y en las limitaciones del entorno, *potenciando las elecciones individuales sobre cómo vivir satisfactoriamente en la comunidad*. Es así como los derechos que acá se ratifican van desde la atención integral, la psicoeducación e intervenciones poco restrictivas, hasta la inclusión social y la puesta en práctica de todos los derechos civiles, y esto, según su artículo 25, de prioridad en niños, niñas y adolescentes.

Estrechamente ligado con lo anterior, la promulgación de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 establece, retomando el desarrollo jurisprudencial, la Observación General 14 de 2000 y la conferencia de Alma Ata de 1978 que reconoce a la salud como "un derecho humano fundamental", expresamente que la salud en un derecho autónomo fundamental. Además, como lo refiere en su artículo 12, también lo es la participación ciudadana en las decisiones adoptadas por los agentes del sistema de salud, desde la formulación, implementación y veeduría, que también cuenta, autónomamente con la Ley estatutaria 1757 de 2015. De esta forma, se tiende a superar un enfoque de riesgo dado desde la Ley 100 de 1993, y ahonda aún más en la función del estado en la adopción de políticas públicas que logren la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud y la equidad en salud. De igual forma, en su artículo 20, se menciona el deber del gobierno de implementar una política social de Estado que permita la articulación intersectorial para lograr la salud en términos de promoción, prevención, atención integral y rehabilitación.

Como desarrollo, de las Leyes 1566 y 1616, en octubre de 2018 y en enero de 2019 surgen, respectivamente, las Resoluciones 4886 (Política Nacional de Salud Mental) y 089 (Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias

Psicoactivas), ambas con una estructura similar en su distribución por ejes de acción, que orientan estratégicamente acciones sectoriales, intersectoriales, sociales y comunitarias; y con principios y enfoques compartidos. Cada eje de acción propone una línea acción para ejecutar en los territorios cada política:

1. *Promoción de la convivencia y la salud mental en los entornos.*
 - Generación y fortalecimiento de entornos resilientes, saludables y protectores que promuevan estilos de vida saludables.
 - Promoción del involucramiento parental.
 - Educación en habilidades psicossociales para la vida propuestas por la OMS.
 - Fortalecimiento de la cultura propia como factor protector de la salud mental.
 - Prevención de los problemas de salud mental individuales y colectivos, así como de los trastornos mentales y epilepsia.
 - Cualificar los dispositivos de base comunitaria adaptándolos.
2. *Prevención de la conducta suicida.*
 - Fortalecer las acciones de prevención de la epilepsia.
 - Fortalecer las acciones de detección e intervención temprana de riesgos en salud mental y epilepsia en la atención de medicina general, gineco-obstetricia, pediatría y medicina interna.
3. *Atención Integral de los problemas, trastornos mentales y epilepsia. (Tratamiento integral).*
4. *Rehabilitación integral e Inclusión social.*
 - Identificar y caracterizar a las personas con trastornos mentales, sus familias, cuidadores y comunidad de referencia.
 - Remitir oportunamente los casos detectados a los servicios de salud y a otros sectores, y realizar seguimiento con la familia y la comunidad.
 - Apoyar y acompañar a las familias y cuidadores de personas con trastornos mentales, incluyendo el fortalecimiento de capacidades para el manejo del trastorno mental.
 - Conformar grupos de apoyo y de ayuda mutua.
 - Fomentar acciones de reducción del estigma y prevención de la exclusión social.
 - Fortalecer redes socio-institucionales para la gestión de oportunidades sociales, laborales, educativas, recreación y cultura para las personas con trastornos mentales.
 - Fortalecer las organizaciones sociales y comunitarias para la planeación participativa en salud mental, la evaluación de servicios de salud, la movilización social y la incidencia política.
5. *Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.*
 - Descripción de las acciones y estrategias dirigidas a la identificación y transformación de los determinantes de la salud mental que afectan la calidad de vida.
 - Diseño, implementación y evaluación de las acciones complementarias para la atención integral en salud mental.
 - La promoción, fortalecimiento y gestión de lo necesario para garantizar a la ciudadanía su integración al medio escolar, familiar, social y laboral, como objetivo fundamental en el desarrollo de la autonomía de cada uno de los sujetos (como también se menciona en la Ley 1616 de 2013).

- *Gobernanza multinivel: Responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno y permite a las autoridades públicas combinar sus experiencias para un mejor resultado del proceso de planificación e implementación de las políticas públicas. Para el caso del presente instrumento de política precisa responsabilidades por niveles, con la participación del Consejo Nacional y los consejos departamentales de salud mental, así:*
 - *Municipal, distrital y departamental: Incluye la adopción y adaptación de la Política en lo territorial, la formulación, evaluación y seguimiento de planes de acción quinquenales, y la gestión de acciones y recursos para la implementación efectiva, vinculando dichas acciones a los instrumentos de planeación territorial.*
 - *Nacional sectorial: Formulación, evaluación y seguimiento de los planes nacionales sectoriales quinquenales en salud mental, en coherencia con el Plan Decenal de Salud Pública y el CONPES de salud mental cuando este sea expedito.*
 - *Nacional intersectorial: Formulación y seguimiento al CONPES salud mental.*
 - *Gestión del conocimiento local y nacional mediante el fortalecimiento de líneas de investigación con actores académicos, el fortalecimiento del Observatorio Nacional de Salud Mental y la vigilancia es salud pública de la conducta suicida y las violencias.*

En abril de 2020 se publica el CONPES, Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia, que identifica como diagnóstico una baja articulación de sectores en el abordaje de la salud mental, entornos que no promueven la salud mental, con una limitada gestión del conocimiento, y debilidades de las instituciones para la atención y la inclusión social de personas con problemas o trastornos neuropsiquiátricos. Basados en lo anterior, este documento se plantea como objetivo promover la salud mental, y para lograrlo se traza tres ejes de acción: aumentar la coordinación intersectorial para lograr una mayor implementación de acciones de promoción de la salud mental, prevención, atención integral e inclusión social de personas con problemas, trastornos mentales o consumo de SPA; fortalecer los entornos sociales en los que se desenvuelven las personas, y desarrollar competencias socioemocionales en toda la población; y mejorar la atención en salud mental e inclusión social de personas víctimas de violencias, personas con problemas, trastornos mentales y consumo de SPA por medio del fortalecimiento de la oferta en salud, formación del talento humano y articulación social. De igual forma menciona, que se desarrollará en un horizonte de 4 años, con un costo estimado de 1.120.850 millones de pesos colombianos (Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, 2020).

Como se advierte, existe una normatividad de base que plantea un nivel de desarrollo y profundidad en la atención en salud mental que involucra el entorno educativo y a todos

sus actores.

2.2. Comentarios al articulado

Proyecto de Ley	Comentario
<p>Artículo 1°. Objeto. Promover el enfoque preventivo en ejercicio del derecho a la Salud Mental, a partir de la implementación de programas para el manejo psicológico y de salud mental en las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado.</p> <p>Parágrafo. Las estrategias de promoción y prevención podrán ser desarrolladas de forma virtual o presencial.</p>	<p>Se debe tener en cuenta el alcance de las intervenciones de prevención que competen al sector educación, en términos de la identificación de riesgos en salud mental, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia, entre otros; el abordaje inicial de los riesgos identificados y la canalización a los servicios de salud, cuando a esto haya lugar. De igual manera su competencia en y el posterior seguimiento a las canalizaciones realizadas y el apoyo en la adherencia a los tratamientos, la recuperación integral y la inclusión de los estudiantes con afectaciones en su salud mental, para el logro de sus trayectorias educativas completas.</p> <p>En este sentido, se destaca la importancia de orientar la articulación intersectorial (salud, educación, recreación y deportes, cultura, vivienda, etc.) que es indispensable para la promoción de la salud mental de todas las comunidades educativas, desde el personal administrativo y directivo, hasta el equipo docente, los y las estudiantes y sus familias. Se debe promover el enfoque preventivo en ejercicio del derecho a la salud mental, a partir de la implementación de programas intersectoriales que conduzcan entornos y formas de relacionamiento saludables desde el entorno escolar.</p>
<p>Artículo 2°. Inclúyase dos párrafos al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p>	<p>El país ya cuenta con normatividad que regula de manera específica lo planteado en los párrafos sugeridos. Lo propuesto ya lo establece la Ley 1616 de 2013. Se considera como un énfasis a tener presente en la ejecución del artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y lo que previene la las Leyes estatutarias 1751 y 1757, ambas de 2015.</p>
<p>Artículo 27. Garantía de participación. En el marco de la Constitución Política, la ley y la Política Pública Nacional de Participación Social el Ministerio de Salud y Protección Social</p>	

<p>deberá garantizar la participación real, efectiva y vinculante de las personas, familias, cuidadores, comunidades y sectores sociales para el ejercicio de la ciudadanía activa en la formulación, implementación evaluación y ajuste construcción del modelo de atención, guías, protocolos, planes de beneficios, planes de salud pública, la política pública nacional de Salud Mental y demás en el ámbito de la salud mental.</p> <p>Parágrafo 1º. Corresponderá a las secretarías de salud departamentales, distritales, municipales, y entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de servicios de salud, garantizar canales de comunicación y difusión oportunos que les permita conocer a los usuarios, las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención en salud mental, así como los medios sobre los cuales pueden presentar solicitudes, requerimientos, quejas, felicitaciones y demás que estimen pertinentes.</p> <p>Parágrafo 2º. La Superintendencia Nacional de Salud y los entes territoriales a través de las Direcciones Territoriales de Salud ejercerán la inspección, vigilancia y control con relación a lo establecido en el inciso anterior, así como también tendrán la facultad de imponer sanciones respecto a irregularidades probadas frente a la garantía de participación real, efectiva y vinculante de las personas, familias, cuidadores, comunidades y sectores sociales en los términos establecidos en el presente artículo.</p> <p>Artículo 3º. Adiciónese el Artículo 23A a la ley 1616 de 2013, el cual quedara así:</p>	<p>Artículo 24 A. Sistema de Información a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional o quienes hagan sus veces, establecerán un sistema de información para las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado para que estas reporten la presencia de signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en estudiantes y activar las rutas de atención respectiva.</p> <p>Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional o quienes hagan sus veces en los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentaran el funcionamiento, participación y mecanismos de alimentación del sistema de información.</p> <p>Parágrafo 2º: La información recolectada y los registros presentados gozarán de reserva legal y deberán observar las disposiciones contenidas en la Ley 1581 de 2012 y concordantes.</p> <p>considera pertinente la creación de un sistema de información para que las instituciones de educación reporten la presencia de signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en estudiantes, con el fin de activar rutas de atención en salud mental, toda vez que la Ruta Integral de Atención para la Promoción y el Mantenimiento de la Salud (Resolución 3280 de 2018) contempla las intervenciones colectivas a implementar en el entorno educativo, las cuales integran el desarrollo de acciones conjuntas para la promoción de la salud mental y la convivencia, así como para la prevención de problemas, trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia, entre otros riesgos asociados, en el entorno educativo (que incluye todos los espacios e instituciones de educación formal e informal, públicos y privados), a partir de los cuales también se activan las rutas de atención individual y familiar en salud mental a que haya lugar, a través de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios en Salud y su red de prestadores a nivel local y territorial. Las intervenciones en salud mental que actualmente se brindan con cargo a la Unidad de Pago por Capitación, a las cuales tiene derecho toda la población en el sistema de salud, se encuentran en la Resolución 2292 de 2021, que en armonía con la normatividad en salud vigente en el país también obliga la priorización y enfoque diferencial en la atención a niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Adicionalmente, se cuenta con el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) que brinda información oportuna, suficiente y estandarizada para la toma de decisiones del Sector Salud; está conformado por bases de datos y sistemas de información del Sector sobre oferta y demanda de servicios de salud, calidad de los servicios, aseguramiento, financiamiento y promoción social; entre sus servicios cuenta con un sistema de alertas e</p>
<p>integra observatorios nacionales sobre temas relacionados tales como salud mental, violencias de género, calidad en salud, entre otros.</p> <p>Este comentario es extensivo, por consecuencia, a los artículos 4º, objetivos del sistema (24B); y 5º, información básica del sistema (23C).</p> <p>Artículo 6º. Adiciónese el Artículo 24A a la Ley 1616 de 2013, el cual quedara así:</p> <p>Artículo 24A. Capacitaciones al personal de las Instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado. Las Entidades Territoriales Certificadas en Educación según su competencia, desarrollan estrategias que tengan como fin la sensibilización y capacitación de docentes, cuerpo administrativo y estudiantes en enfoque preventivo en ejercicio del derecho a la Salud Mental. Con el fin de brindarles herramientas que les permitan identificar factores de riesgo, los signos y síntomas de las enfermedades mentales y problemas psicosociales, así como el uso de sustancias psicoactivas. Señalando las rutas de atención de las diversas autoridades administrativas y favoreciendo espacios seguros libres de estigmatización a los estudiantes que presenten esta condición.</p> <p>Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional o quienes hagan sus veces, establecerán las directrices para que las secretarías de salud y de educación de las Entidades Territoriales certificadas, aborden las temáticas mencionadas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional a</p>	<p>través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional o quienes hagan sus veces propenderán por el fortalecimiento temático enfocado en la reducción de la estigmatización y respeto de la población estudiantil que presente trastornos en salud mental.</p> <p>ARTÍCULO 7º. Adiciónese un parágrafo al artículo 25 a la Ley 1616 de 2013, el cual quedara así:</p> <p>Artículo 25. Servicios de Salud Mental Para Niños, Niñas y Adolescentes. Los entes territoriales, las empresas administradoras de planes de beneficios deberán disponer de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención para niños, niñas y adolescentes garantizando la atención oportuna, suficiente, continua, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental en los términos previstos en la presente ley y sus reglamentos.</p> <p>Parágrafo. Los Niños, las Niñas y los Adolescentes reportados en el Sistema de Información a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales tendrán una atención prioritaria para la prestación y asignación de consultas médicas, psiquiátricas y psicológicas.</p> <p>Artículo 8º Seguimiento a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales. Las instituciones educativas de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado desarrollaran un seguimiento a los estudiantes con signos,</p> <p>Se estima que el parágrafo propuesto no es conveniente puesto que hace referencia al nuevo sistema de información. De otra parte, se recuerda que la normatividad de salud vigente ya hace énfasis en la priorización de la atención en salud para niños, niñas y adolescentes.</p> <p>En el proyecto de ley no queda clara la forma en que se propone incluir este artículo, sin embargo, exceptuando la referencia al nuevo sistema de información, sobre el que se ha conceptualizado como no conveniente, se considera acertada la necesidad de concretar el compromiso de las instituciones educativas en apoyar el</p>

<p>síntomas, trastornos o enfermedades mentales a través del Sistema de Información a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, con la finalidad de que se proporcione apoyo en el marco de las competencias del sector educativo y cuando se considere necesario.</p> <p>Parágrafo 1º. Las instituciones educativas de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado presentarán trimestralmente un informe a la secretaría de Educación departamental, distrital o municipal según su competencia, informando el número de casos a atender, signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales.</p> <p>Parágrafo 2º. La información recolectada y los registros presentados gozarán de reserva legal y deberán observar las disposiciones contenidas en la Ley 1581 de 2012 y concordantes.</p> <p>Artículo 9º. Política Pública de Salud Mental con enfoque preventivo en el Sector Educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con doce (12) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, para ajustar y expedir mediante acto administrativo la Política Nacional de Salud Mental con enfoque preventivo para el Sector Educativo, la cual disponga programas y herramientas para la atención temprana de los Niños, las Niñas y los Adolescentes como sujetos de atención integral y preferente en salud mental.</p> <p>Esta política deberá incluir un Plan Nacional de Salud Mental con enfoque preventivo para el Sector Educativo para</p>	<p>seguimiento, la recuperación integral y la inclusión de los estudiantes identificados con riesgos en salud mental desde el rol del sector educativo, en comunicación constante con el sector salud. Estos procesos que se viabilizan a través de estrategias basadas en la evidencia que se encuentran descritas como intervenciones colectivas en el anexo técnico de la Resolución 3280 de 2018.</p> <p>Ya está prevista una política de salud mental en la que se contemplan el enfoque de curso de vida y el concurso de sectores como: "educación, trabajo, vivienda, cultura, deporte, entre otros, toda vez que están estrechamente relacionados con el bienestar y la calidad de vida, con la participación intersectorial en los territorios donde las personas, familias y comunidades se desarrollan".</p>	<p>cada quinquenio en correspondencia con el Plan Decenal para la Salud Pública.</p> <p>Artículo 10º. Articulación intersectorial entre Salud y Educación. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, brindarán orientaciones técnicas, pedagógicas y administrativas a las instituciones de educación preescolar, básica, media y superior públicas y privadas, basados en los determinantes de la salud mental y de los trastornos mentales, así como los factores de riesgo y protectores que faciliten la implementación de acciones para el fortalecimiento del desarrollo socioemocional y estilos de vida saludable en niñas, niños y adolescentes para la promoción de la salud mental y prevención de trastornos en salud mental de manera asertiva.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social se articulará con las Entidades Territoriales, quienes a su vez podrán aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional, el sector privado, las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) y la sociedad civil, para el cumplimiento del propósito del presente artículo.</p>	<p>Uno de los principios del sistema de seguridad social en salud es la intersectorialidad, que se define como la acción conjunta y coordinada de los diferentes sectores y organizaciones que, de manera directa o indirecta, en forma integrada y continua, afectan los determinantes y el estado de salud de la población.</p> <p>La articulación intersectorial se realiza respetando las competencias de cada uno de los actores involucrados; de conformidad con lo establecido en el Decreto-ley 4107 de 2011, "por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social", al Ministerio, como ente rector y regulador en el nivel nacional de las acciones de salud, le corresponde la formulación de planes de interés nacional para la prevención, detección e intervención de los riesgos para la salud y la generación de factores protectores que conlleven la promoción de la salud y el mejoramiento del bienestar y calidad de vida, así como la definición de prioridades en materia de salud pública.</p>
		<p>3. CONCLUSIONES</p>	
		<p>Con base en el análisis realizado, continuar con el curso del proyecto de ley deviene inconveniente por motivos tales como:</p>	
		<p>3.1. Existe una normatividad de base que plantea un nivel de desarrollo y profundidad en la atención en salud mental que involucra el entorno educativo y a todos sus actores.</p> <p>3.2. En lo concerniente al objeto (art. 1º), es necesario orientar la articulación intersectorial (salud, educación, recreación y deporte, cultura, vivienda, etc.) y</p>	

promover la prevención a partir de la implementación de programas intersectoriales que conduzcan entornos y formas de relacionamiento saludables a de la órbita escolar.

3.3. En cuanto a la garantía de participación (art. 2º), la Ley 1616 de 2013 y Leyes Estatutarias 1751 y 1757, ambas de 2015, ya determinan lo pertinente.

3.4. No se considera del caso la creación de un sistema de información para que las instituciones de educación reporten la presencia de signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en estudiantes (art. 3º). Como desenlace de ello tampoco sería conducente fijar objetivos, una información básica del sistema y su reporte (arts. 4º, 5º y 7º).

3.5. En lo atinente a la capacitación del personal educativo (art. 6º), si bien se considera loable y acorde con la Política Nacional de Salud Mental (Resolución 4886 de 2018) y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 de 2019), ya está previsto en dichas normas, tal como acontece con el seguimiento a estudiantes con trastornos que puede ser profundizado con la normatividad existente, y la articulación intersectorial (art. 10º). Es de resaltar que con la normativa vigente ya se contempla el trabajo articulado entre los diferentes actores involucrados en la atención integral en salud de los niños, niñas y adolescentes, el cual se puede fortalecer sin necesidad de una disposición de carácter legal que así lo ordene.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la propuesta de la referencia. Frente a su contenido, es relevante contar con el pronunciamiento que a bien tengan expedir el sector educación por comprender ámbitos de su competencia.

Atentamente,



Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía
Nombre de reconocimiento (DN):
ou=LOCAL, ou=MINSAJSD,
ou=MINSAJSD, ou=Colombia,
ou=Diana Carolina Corcho Mejía
Fecha: 2022.12.14 15:40:26 -05'00'

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Ministra de Salud y Protección Social

12

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2022 CÁMARA**

por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Comisión Séptima Constitucional Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 213/22 (C) “por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1184 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>El proyecto se compone de dieciocho (18) artículos y tiene como objetivo fortalecer las redes de apoyo para la lactancia materna en el marco de la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. El artículo 1° estipula el objeto; luego se contempla el ámbito de aplicación (art. 2°). El artículo 3° enuncia sendas definiciones y los artículos 4° a 6° hacen referencia a los programas de formación, capacitación y actualización. Los artículos 7°, 8° y 9° prevén el registro público, la articulación de los sectores y una hoja de ruta para la gestante. A partir del artículo 10° hasta el 17 se incorporan estrategias para la promoción de la práctica de lactancia materna, a saber:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Línea de atención a la mujer. - Sello de establecimientos comerciales amigos de la infancia. - Promoción de la comunidad lactante. - Prevención de la discriminación de la madre en periodo de lactancia. - Salas amigas de la lactancia. - Promoción y apoyo de la lactancia. - Acceso al trabajo por modalidades no presenciales. <p>A esto se suma, la reglamentación (art. 15) y la vigencia y derogatorias (art. 18).</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Test de necesidad de la norma</p> <p>Sobre el particular, una disposición es requerida cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares. ii. Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo: <ul style="list-style-type: none"> - Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente. - El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada. - La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad. iii. Se cambia una orientación en la regulación, dentro de las posibilidades constitucionales, específicamente atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional o los cambios sociales existentes.
<ul style="list-style-type: none"> iv. Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios. v. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa. vi. En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa. vii. Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador “retome” una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo. viii. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma. ix. Se ha producido un exhorto por parte de la Corte Constitucional con el fin de regular una determinada materia (v. gr. eutanasia), no obstante el alto tribunal, con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, ha determinado lineamientos y directrices para su garantía e instancias administrativas han suplido, transitoriamente, la regulación x. Una estimación especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa¹. Dentro de las reflexiones a estas que cursen en el Congreso de la República, debe considerarse la falta de competencia de este órgano para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991². <p>Aunque no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos</p> <p>¹ Hasta el momento se han adoptado más de 50 reformas a la Constitución Política de 1991. ² Cfr., entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero; C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.</p>	<p>regulados y no una reiteración de estas. El ejercicio de reescritura resulta un magro esfuerzo en procura de dar respuesta a los problemas que se pretenden solucionar, muchos de ellos reservados al ámbito de ejecución y cumplimiento de las normas en una determinada temática, sin pasar por alto el cúmulo de decisiones judiciales que, a diario, lo ponen de relieve.</p> <p>Acorde con lo expresado, se ha manifestado:</p> <p>[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones inominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...]^{3,4}</p> <p>Esto conduce a hacer un análisis de la normatividad existente y, de esta forma, establecer si lo que se aspira regular ya cuenta con una base normativa suficiente y adecuada para regular la materia. En estas condiciones, se insiste que la función del legislador no puede ser la de reiterar lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa en el sistema, uno de cuyos dramas es que, como lo expuso el profesor Hans Kelsen, es una “ciencia” del deber ser y no del ser⁵. Desde luego, el incumplimiento de una norma no supone que deba expedirse otra disposición para lograr que la misma se acate. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia de normas no necesariamente fortalece la regulación de una materia sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como “hiato de ejecutabilidad”, vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su aplicación y su ejecución⁶.</p> <p>³ Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>, en: https://www.camara.cfl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf. ⁴ Bentham advertía, igualmente, que la racionalidad de la legislación no es solo la racionalidad formal o la racionalidad técnica -esto es, la racionalidad de los medios- sino también y, en primer término, la racionalidad de los fines. Cfr. Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>. ⁵ Cfr. Teoría pura del derecho. En: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039. ⁶ Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apaleneque la anterior, aún de la misma jerarquía. Cfr. EL DESAFÍO CINICO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR, Oscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216.</p>

2.2. Normatividad existente

Al revisar la propuesta se advierte que, en relación con la temática expuesta, se cuenta con normatividad que contempla y desarrolla la mayoría de las medidas pretendidas por el proyecto para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, como:

- Ley 1823 de 2017, estrategia de salas amigas.
- Resolución 2423 de 2018, que reglamenta la Ley 1823 de 2017, donde se disponen los requisitos y lineamientos técnicos para la implementación y el funcionamiento de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral.
- La Resolución 3280 de 2018, que adopta los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención en Salud Materno perinatal y de la Ruta Integral a la Salud de Promoción y Mantenimiento, que contiene entre otras acciones las intervenciones dirigidas a las mujeres en edad reproductiva, gestantes, parto y posparto, sus familias o red de cuidado y el recién nacido, tanto a nivel de acciones colectivas como individuales. Esta resolución incluye la atención en salud para la valoración, promoción y apoyo de la lactancia materna que tiene como objetivo, valorar y promover la lactancia materna exclusiva asegurando un adecuado inicio y proceso de mantenimiento de la misma, mediante la orientación efectiva a la mujer en período de lactancia y/ o las personas significativas. Esta norma fue modificada por la Resolución 276 de 2019.

Lo anterior además de las normas laborales sobre la materia, particularmente el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Es de resaltar que en el año 2021 se construyó el Plan decenal de lactancia materna y alimentación complementaria 2021 – 2030. Este documento de política pública tuvo el acompañamiento técnico del Ministerio de Salud y Protección Social y su objetivo es: mejorar la práctica de la lactancia materna y la adecuada alimentación complementaria de las niñas y niños en sus mil primeros días de vida en todo el territorio nacional durante el periodo 2021-2030, e incluye un conjunto de intervenciones organizadas en cuatro líneas estratégicas: 1. Gobernanza; 2. Atenciones integrales, integradas y complementarias; 3. Transformaciones sociales centradas en prácticas protectoras; y 4. Gestión del conocimiento.

Estas líneas estratégicas buscan promover, proteger y apoyar la práctica de la lactancia materna y la adecuada alimentación complementaria, el fortalecimiento del posicionamiento político y su articulación multisectorial y la posibilidad de reforzar los procesos institucionales y sociales para gestionar el conocimiento y la innovación tanto para la lactancia materna, como para la alimentación complementaria y se articulan con el objetivo y el articulado de la iniciativa que ahora nos ocupa.

En ese contexto, se realizan los siguientes comentarios:

Proyecto de Ley	Comentario
Artículo 2. Ámbito de Aplicación. La presente Ley será de aplicación en todas las Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, así como para todos los intervinientes en el proceso de lactancia materna, parto y puerperio, dentro del territorio nacional.	No es claro a qué se hace referencia con "los intervinientes en el proceso de lactancia materna, parto y puerperio".
Artículo 3. Definiciones [...] Comunidad Lactante: es toda persona natural o jurídica que participa o se relaciona con el proceso y la práctica de la lactancia. Principalmente, las madres y sus bebés, los padres, acompañantes y familiares, los profesionales, trabajadores y agentes del Sistema de Salud y las Redes de Apoyo de la Comunidad Lactante. Redes de Apoyo a la Lactancia Materna: la conforman individuos o grupos, a nivel comunitario o institucional, que cuentan con conocimiento y experiencia y que brindan apoyo a otros actores de la Comunidad Lactante. Grupos de Apoyo a la Lactancia Materna (GALM): son grupos de ayuda mutua que ofrecen distintos servicios, y actividades complementarias a la asistencia que ofrecen	Las nociones no corresponden con las que se han adoptado a nivel internacional y para tal fin se enuncian algunas de ellas: Sobre "Lactancia Materna", se recomienda acoger el concepto de lactancia materna de la OPS/OMS, así: <i>La lactancia materna es la forma óptima de alimentar a los bebés, ofreciéndoles los nutrientes que necesitan para un crecimiento y desarrollo adecuado, así como protección contra las enfermedades.</i> Sobre "Lactancia Materna Exclusiva", es de resaltar que después del parto la siguiente fuente de infección para VIH, es la lactancia materna. Lo anterior dado que, en los primeros meses de vida del niño, se puede facilitar la infección ya que su intestino no se ha desarrollado completamente.

Proyecto de Ley	Comentario
los servicios de salud. Cubren aspectos relacionados con la lactancia, principalmente en materia de educación y acompañamiento a la Comunidad Lactante. Promotor (a) de lactancia materna: persona certificada en apoyar a la lactancia materna, la cual mediante la participación en Grupos de Apoyo a la Lactancia Materna (GALM), entre otras actividades, orientará la promoción de lactancia y la apropiación del conocimiento necesario para tener una lactancia materna exitosa. Asesor (a) en lactancia materna: persona certificada, y con experiencia en apoyar a la lactancia materna que desde la práctica ayuda y acompaña a la Comunidad Lactante. Consejero (a) en lactancia: persona con formación profesional en áreas de la salud y otras que sean consideradas afines por las autoridades competentes para garantizar la salud y el bienestar de la Comunidad Lactante. Lactancia Materna Exclusiva: práctica recomendada para la alimentación del infante durante los primeros seis meses de vida. En este periodo, el menor se alimenta exclusivamente con leche de su madre, incluyendo leche extraída. También puede recibir leche de otra madre saludable, siempre que dicha leche haya sido procesada y pasteurizada en un Banco de Leche Humana autorizado. La lactancia exclusiva implica que el menor no debe consumir ningún otro alimento o bebida, ni siquiera agua. Lactancia materna prolongada: Es aquella lactancia materna que se prolonga más allá de los 2 años de vida de los infantes. Esta práctica	Por ende, se debe eliminar del concepto "también puede recibir leche de otra madre saludable", por el riesgo que esto implica para el contagio con VIH. La única opción para recibir leche materna de otra madre es que sea por donación y que cumpla con todos los procesos de calidad y pasteurización que se desarrollan en un banco de leche humana. Con respecto a las otras definiciones propuestas, se recomienda que no sean incorporadas en este proyecto de ley porque ello puede originar problemas regulatorios, en efecto, se generan inflexibilidades que impiden prontas adecuaciones a las realidades cambiantes. Por tal motivo se aconseja que sea la autoridad reguladora del sector, la que determine estas acepciones.

Proyecto de Ley	Comentario
puede ser concomitante con la Alimentación Complementaria. Alimentación Complementaria: es el proceso de transición de la lactancia materna exclusiva, al consumo de otros alimentos. Ocurre generalmente desde los 6 meses y debe prolongarse hasta los 24 meses de vida del infante. En este periodo se debe continuar amamantando al infante o alimentándose con leche materna hasta los dos años o más según lo que decida la madre. Artículo 4. Formación y mecanismos de certificación. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje o quien haga sus veces, creará la oferta pública de programas de formación en competencias orientados a la promoción, protección y apoyo a la lactancia, incluyendo mecanismos para el reconocimiento de la experiencia previa de quienes conforman las Redes de Apoyo para fortalecer la oferta de servicios a la Comunidad Lactante [...].	Es de resaltar que este Ministerio ha fortalecido la formación en Consejería en lactancia materna y alimentación complementaria, en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se cuenta con un curso de consejería en lactancia materna, que tiene como objetivo la promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna. Este curso se encuentra soportado técnicamente, con el documento "lineamiento para la formación en consejería en lactancia materna y alimentación complementaria" desarrollado por esta Cartera.
Artículo 7. Registro público de las Redes de Apoyo de la Comunidad Lactante. El Ministerio de Salud creará el sistema de información para el registro de los distintos actores que conforman dichas redes, a nivel nacional, ya sea como registro autónomo o integrado a otro registro. El sistema facilitará el acceso de los demás miembros de la Comunidad Lactante a la oferta de servicios de las personas y organizaciones que forman parte de las Redes de Apoyo de la Comunidad Lactante, así como información relevante relacionada con la práctica [...].	Este precepto tampoco sería necesario, teniendo presente que las Resoluciones 518 de 2015 y 3280 de 2018 contemplan la conformación de redes sociales y comunitarias y es competencia de la entidad territorial su desarrollo, registro y evaluación, con el fin de abordar temas prioritarios en la primera infancia; por lo tanto, no sería responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social crear el registro de "los distintos actores que conforman dichas redes".
Artículo 9. Hoja de ruta de atención preventiva de la lactancia materna. El	Lo descrito en el artículo 9 se prevé en la Resolución 3280 de 2018, sobre Rutas

Proyecto de Ley	Comentario	Proyecto de Ley	Comentario
<p>Ministerio de Salud y Protección Social garantizará que, en la ruta de atención a las mujeres en proceso de gestación, parto, y durante el puerperio, se incluyan como mínimo los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar, el contacto a piel después del nacimiento, con el fin de facilitar el vínculo piel a piel, entre madre e hijo y estimular eficazmente el proceso de lactancia materna, cuando las condiciones de salud de la mujer y del recién nacido lo permitan, de conformidad con la evidencia científica actualizada. 2. Informar acerca de la importancia de la lactancia materna en el desarrollo físico emocional – afectivo e intelectual del ser humano, garantizando el respeto por la autonomía de la madre y evitando cualquier cuestionamiento y/o señalamiento a quienes no puedan garantizar la lactancia a su hijo/a. 3. Explicar, acompañar y verificar la técnica de amamantamiento antes de abandonar la entidad hospitalaria. 4. Realizar visitas domiciliarias especializadas de consejería en lactancia materna durante la primera semana posterior al parto, previo consentimiento de la mujer lactante. 5. Brindarle apoyo psicológico, así como acompañar y monitorear que la técnica de lactancia sea adecuada durante los controles neonatales. 6. Orientar sobre la lactancia en el periodo de alimentación complementaria y el estado nutricional del menor durante los primeros dos años de vida. 	<p>Integrales de Atención en Salud de Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta de Atención Integral Materno Perinatal.</p> <p>En las intervenciones individuales, contempladas en la Resolución 3280 de 2018, se incorpora la hoja de ruta planteada en este artículo: atención para el cuidado preconcepcional, atención para el cuidado prenatal que incluye educación en lactancia materna, alimentación y nutrición en la gestación, curso de preparación para la maternidad y paternidad donde se resalta la importancia de la práctica de lactancia materna, atención del parto donde se fomenta el contacto piel a piel y lactancia materna en la primera hora de vida, puerperio con acompañamiento en fortalecer la práctica de la lactancia materna antes del egreso de la entidad hospitalaria, cuidado del recién nacido y seguimiento al recién nacido. Adicionalmente, se aclara que, en 7 de las 10 intervenciones referidas, la educación, promoción y apoyo a la lactancia materna, es prioridad y se desarrolla acorde a la etapa en la cual se encuentra la mujer y la familia (gestación, parto o posparto).</p> <p>Así mismo, en dicha Resolución se incorpora la atención en salud para la valoración, promoción y apoyo de la Lactancia materna, que tiene como objetivo valorar y promover la lactancia materna exclusiva asegurando un adecuado inicio y proceso de mantenimiento de esta mediante la orientación efectiva a la mujer en periodo de lactancia y/o las personas significativas.</p> <p>Por lo anterior, no se requeriría normar sobre lo que ya está establecido en esta materia.</p>	<p>7. Garantizar el acceso a la información contenida en el registro electrónico de la Comunidad Lactante.</p> <p>Parágrafo. La Superintendencia de Salud verificará que las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud den cumplimiento a las prácticas contempladas en el presente artículo.</p> <p>Artículo 14. Salas Amigas de la Lactancia Materna. En los términos de la Ley 1823 de 2017, la instalación de las Salas Amigas de la Familia Lactante deberá realizarse en espacios que garanticen la salubridad, dignidad y protección de la madre en periodo de lactancia y el menor.</p> <p>Parágrafo 1°. En ningún caso podrá instalarse la Sala Amiga de la Familia Lactante y la Infancia al interior de los servicios sanitarios de los establecimientos públicos o privados.</p> <p>Parágrafo 2°. Los establecimientos públicos o privados que hayan instalado Salas Amigas de la Familia Lactante y la Infancia ubicadas al interior de los servicios sanitarios, tendrán un plazo de 1 año para ubicarla en un espacio digno, que cumpla con los parámetros técnicos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Artículo 16. Promoción y apoyo de la lactancia materna en el entorno laboral. El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministerios de Salud y el Ministerio de Trabajo, en articulación con las Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, las Administradoras de Riesgo Laboral y demás actores responsables promoverán y apoyarán a nivel público y privado la lactancia materna en el entorno laboral, mediante capacitaciones o</p>	<p>En lo que tiene que ver con la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna en el entorno laboral, se cuenta con la Ley 1823 de 2017 y la Resolución 2423 de 2018, ya mencionadas, en las cuales se estipulan los lineamientos técnicos relativos al funcionamiento de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral, dirigidas a entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado y a las entidades privadas con capitales iguales o superiores a 1.500 salarios mínimos o aquellas con capitales inferiores a 1.500 salarios mínimos con más de 50 empleadas, quienes están obligadas a adecuar en sus instalaciones un espacio acondicionado y digno para que las mujeres en periodo de lactancia que laboran allí, puedan extraer la leche materna asegurando su conservación durante la jornada laboral.</p> <p>Por lo anterior, el artículo 14, sobre las "Salas Amigas de la Lactancia Materna", se tiene que su contenido ya está regulado mediante la Resolución 2423 de 2018, en esa medida no sería necesario establecer esa estrategia en el articulado.</p> <p>La promoción estaría dada en la mencionada Ruta de atención.</p>

Proyecto de Ley	Comentario
<p>difusión de información a través de los diferentes canales de comunicación a sus empleados, proveedores o clientes, a efectos de lograr un proceso de mejora continua para proteger y promover la salud y el bienestar de todos los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo.</p>	

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, frente al contenido del proyecto de ley se informa que las disposiciones propuestas, propias del sector salud, se están desplegando en el marco de las acciones de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna desde esta Cartera, de ahí que continuar con el curso legislativo devendría **inconveniente**.

Además de que ya existe la normatividad de base para desarrollar las acciones sectoriales, se observa que:

- 3.1. El ámbito de aplicación (art. 2°) genera incertidumbre sobre quiénes serían los destinatarios adicionales de la ley o intervinientes.
- 3.2. Las definiciones planteadas (art. 3°) no toman en cuenta los consensos internacionales, particularmente en materia de lactancia materna y lactancia materna exclusiva.
- 3.3. La formación y mecanismos de certificación (art. 4°) ya se vienen llevando a cabo, a través de consejería.
- 3.4. Las redes de apoyo a que se refiere el artículo 7° ya estaría contemplado en las Resoluciones 518 de 2015 y 3280 de 2018 y ya se ha desarrollado la ruta de atención a la que se refiere el artículo 9°, aspecto que también cubre la promoción y el apoyo de la lactancia.
- 3.5. La salas amigas (art. 14) ya cuentan con la Ley 1823 de 2017 y su consecuente reglamentación.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,


 DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
 Ministra de Salud y Protección Social

Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía
 Nombre de correo electrónico: DCE@MINSALUD.gov.co
 DN: cn=Diana Carolina Corcho Mejía, o=Diana Corcho Mejía, email=DCE@MINSALUD.gov.co, c=Colombia



**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 079 DE 2022 CÁMARA**

por la cual se establece la Política de Estado para la alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PLE 079/22 (C) "por la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 950 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1996, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>La propuesta busca:</p> <p>[...] establecer la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación equilibrada de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, matriculados en el sistema educativo oficial, como componente esencial de la seguridad alimentaria y nutricional [...].¹</p> <p>Dentro del planteamiento realizado, a pesar de que no se justifica expresamente, se estima que dicha norma sería estatutaria.</p> <p>¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 950 de 2022.</p>	<p>Ahora bien, el proyecto de ley se configura en siete capítulos compuestos por (34) artículos, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. El Capítulo I, además del objeto de la norma, crea el programa PAE encaminado a garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, contribuyendo al acceso, permanencia escolar, junto a la soberanía alimentaria y fomento de estilos de vida saludables. Se señala el ámbito de aplicación, los criterios de priorización y los principios, sumándose las definiciones (arts. 1° a 6°). 1.2. En el Capítulo II se alude a la gestión interinstitucional y, en consecuencia, se crea el Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE), contemplando sus fines y sus integrantes (arts. 7° a 9°). 1.3. En el Capítulo III se determinan actores, roles, competencias y funciones institucionales (arts. 10° a 16). 1.4. El Capítulo IV estipula la promoción y protección del derecho a la alimentación equilibrada a nivel de la garantía del derecho a la alimentación escolar, la educación con enfoque nutricional y la cátedra de educación nutricional (arts. 17 a 21). 1.5. En el Capítulo V se establecen los mecanismos de control, participación y seguimiento (arts. 22 a 28). 1.6. En el Capítulo VI, se prevé los mecanismos de financiación y la destinación de recursos (arts. 29 y 30). 1.7. Para finalizar, con el Capítulo VII, se incorpora la realización de ajustes institucionales, reglamentación, concordancias y vigencia y derogatorias (arts. 31 a 34). <p>Lo anterior se complementa con lo expuesto en la justificación descrita en los anexos de la exposición de motivos del citado proyecto de ley donde en uno de sus apartes refiere:</p> <p>[...] Adicionalmente, dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el PAE es una estrategia de seguridad alimentaria para la población escolar, de amplia cobertura en el país, y que contribuye a mitigar el hambre y a promover la capacidad de aprendizaje [...].²</p> <p>² <i>Ibid.</i>, p. 32.</p>
<p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Contexto</p> <p>Es tal la trascendencia de este tema, que en sí mismo constituye un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño; en lo que se refiere al Sistema Universal de Derechos Humanos. En lo atinente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra contenido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Este último instrumento consagra en su artículo 12 que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia. <p>De esta manera, el derecho a la alimentación sana y adecuada se erige como un imperativo moral, una inversión económica para nuestras sociedades y la concreción misma de un derecho humano básico, a fin de alcanzar el más alto nivel posible de salud y reconociendo las estrechas relaciones entre los alimentos y la salud.</p> <p>El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General N°12 de 1999, documento que reporta el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del cual Colombia es Estado Parte a partir de la expedición de la Ley 74 de 1968; determina 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".</p> <p>Dicho instrumento precisa que: "el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos". Así mismo, señala que para la oportuna garantía del derecho, éste "fue inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de</p>	<p>políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos³.</p> <p>En este sentido y para el CDESC, el contenido básico de la alimentación adecuada comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; - la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos⁴. <p>Y agrega, a renglón seguido:</p> <p>[...] 9. Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos [...].⁵</p> <p>Por su parte, el Comité de Derechos de los Niños refuerza ese aspecto, en la Observación General 15 de 2013, se precisa:</p> <p>[...] b) Suministro de alimentos nutritivos adecuados</p> <p>43. Habrá que adoptar, en función de cada contexto, medidas encaminadas al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones de garantizar el acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados⁶ y luchar contra la malnutrición. Las intervenciones directas en el ámbito de la nutrición de las embarazadas van encaminadas a hacer frente a la anemia y la carencia de ácido fólico y yodo y aportar suplementos de calcio. Todas las mujeres en edad</p> <p>³ Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12 de 1999. Por la misma línea, la Observación General 14 de 2000 que refuerza que el derecho a la salud está estrechamente asociado a la alimentación.</p> <p>⁴ En: https://www.refworld.org/es/type/GENERAL...47ebc2e12_0.html</p> <p>⁵ <i>Ibid.</i></p> <p>⁶ Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, <i>Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social</i>, 2011, <i>Suplemento N° 2 (E/2000/22)</i>, anexo V.</p>

reproductiva deben recibir prevención y tratamiento de la eclampsia y la preclampsia en aras de su salud y del desarrollo saludable del feto y el lactante [...].⁷

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía⁸ de este derecho, los Estados han enfocado sus esfuerzos principalmente a la erradicación del hambre y la desnutrición, como principales problemas en la garantía de una alimentación adecuada para su población, sin embargo en Colombia la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas han generado una marcada modificación en los patrones alimentarios, reflejada en su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición – consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y perseverantes.

Existen importantes evidencias que muestran la relación entre la nutrición inadecuada, la génesis de la aterosclerosis y la enfermedad coronaria. Así mismo, la alta y frecuente ingesta de grasas saturadas, grasas trans y sal, junto con un bajo consumo de frutas, verduras y pescado, han sido asociados con un alto riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares⁹, de ahí su relevancia como factor protector en la prevención de las enfermedades no transmisibles (ENT).

En este sentido, resulta importante el énfasis que se pueda generar en materia de alimentación escolar integral en la medida en que relaciona la protección de los derechos prevalentes de las niñas y niños con la educación y la nutrición.

2.2. Regulación existente en torno al Programa de Alimentación Escolar: un poco de historia

El programa de Alimentación Escolar (PAE) se encuentra ampliamente regulado y cuenta con un largo trayecto. En 1941, durante la administración de Eduardo Santos, se dispusieron unos recursos con destino a los restaurantes escolares, a través del Decreto 319 de 1941¹⁰. Para 1956, finalizando la dictadura de Rojas Pinilla, el Decreto de estado de sitio 2945 de 1956¹¹ autorizaba al Ministerio de Educación Nacional a distribuir recursos del presupuesto destinados a alimentación en los planteles educativos que entonces se popularizó como “leche y mogolla”. Con el Frente Nacional, se produjo, en

⁷ Observaciones Generales, Convención de derechos del Niño, pág. 288.
⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 2.
⁹ OMS, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>
¹⁰ Diario Oficial 24598 de 1941.
¹¹ Diario Oficial 29240 de 1956.

1968, la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el programa pasó a ser liderado por esa institución, a través del Instituto Nacional de Nutrición (art. 52 de la Ley 75 de 1968).

No obstante, y retornando a su origen, para 2006, la Ley 1098 de 2006, en su artículo 17, incluyó como derecho de los niños, las niñas y los adolescentes la alimentación equilibrada reiterando lo indicado en el artículo 44 constitucional y en ese año, los objetivos del programa se vincularon al servicio educativo. Con el fin de garantizar su financiación en dicho sector, la Ley 1176 de 2007, por medio de la cual se modificó el Sistema General de Participaciones, dispuso la asignación especial para alimentación escolar (art. 16).

Dicho tránsito de sector se formalizó con la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En el artículo 136 de dicha norma se trasladó el programa al Ministerio de Educación Nacional de la siguiente manera:

Parágrafo 4º. Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar -PAE-, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019, Plan nacional de Desarrollo 2018-2022, creó la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar (art. 189) en el Ministerio de Educación y, a su turno, la Ley 2042 de 2020 creó una serie de herramientas para el control de estos recursos, en cabeza de los padres de familia. La Ley 2067 de 2021 enfatizó en los elementos de garantía para la operación del programa.

Adicionalmente, ciertas normas de la emergencia económica, social y ecológica declarada por la pandemia ocasionada por la Covid-19, determinaron unas fórmulas especiales para adaptarlas a la situación de confinamiento existente en su momento¹².

2.3. Comentarios específicos

2.3.1. La exigencia de una norma estatutaria

Aunque no se desarrolla ni en su texto ni en su exposición de motivos, el título del proyecto contiene la expresión estatutaria, con lo cual se catalogaría como una norma de esa naturaleza, con un procedimiento, una jerarquía especial y una revisión previa de la Corte Constitucional, tal y como ocurrió con la Ley 1751 de 2015, entre otras.

Al respecto, es importante aclarar que, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política (adicionado por los Actos Legislativos 02 de 2004 y 02 de 2012¹³), aquellas leyes que tengan que ver con la regulación de los “[...] derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos necesarios para su protección [...]” [Énfasis agregado], entre otros eventos, deben tener ese carácter¹⁴. Esta clase de normas tienen un trámite especial, una mayoría absoluta y una revisión previa de la Corte Constitucional (art. 153 *ibid.*).

Con el fin de que no se llegue al extremo de que lo estatutario termine en el marasmo de leyes ordinarias, se ha manifestado que aquellos casos en los que se restringen o limitan

¹² Sobre el particular, deben tenerse en cuenta los Decretos 470 y 533, ambos de 2020.
¹³ *Cfr.*, CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-740 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
¹⁴ Se destaca, entre las leyes que se han expedido como estatutarias desde la expedición de la Constitución de 1991, las que continuación se enuncian: Leyes 130 de 1994, estatuto de la oposición (literal c), con modificaciones; 133 de 1994, sobre libertad religiosa (literal a); 134 de 1994, instituciones y mecanismos de participación (literal d), con modificaciones; 137 de 1994, estados de excepción (literal e); 270 de 1996, de administración de justicia (literal b), con modificaciones; 581 de 2000, participación de la mujer; 741 de 2002, voto programático; 743 de 2002, acción comunal; 850 de 2003, veeduría ciudadanas (literal d), con modificaciones; 892 de 2004, mecanismos de votación e inscripción; 971 de 2005, búsqueda urgente; 996 de 2005, garantías electorales (literal f); 1095 de 2006, habeas corpus (literal a); 1266 de 2008, sobre bases de datos en el sistema financiero (literal a); 1475 de 2011, sobre funcionamiento de partidos políticos (literal c); 1581 de 2012, protección de datos personales; 1618 de 2013, personas con discapacidad; 1621 de 2013, inteligencia y contrainteligencia; 1622 de 2013, estatuto de ciudadanía juvenil, con modificaciones; 1712 de 2014, transparencia y acceso a la información, con correcciones; 1745 de 2014, referendo Acuerdo Final para la terminación del conflicto; 1751 de 2015, sobre el derecho fundamental a la salud (literal a); 1755 de 2015, derecho de petición; 1757 de 2015, promoción y protección del derecho a la participación democrática; 1806 de 2016, plebiscito paz estable y duradera; 1885 de 2018, estatuto de juventud; 1957 de 2019, Jurisdicción especial para la paz.

derechos se está en presencia de una norma de carácter estatutario¹⁵. Sin embargo, se ha exceptuado los tratados internacionales, cuyo trámite es especial¹⁶. Sobre el particular, en referencia al habeas corpus, se ha expresado:

[...] En síntesis: la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma “íntegra, estructural o completa” el derecho correspondiente [...]”¹⁷.

Decantado el tema en el ámbito de la regulación de derechos fundamentales ha precisado:

[...] De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a ésta¹⁸ puede concluirse que tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.

En este orden de ideas, puede observarse entonces que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador [...]”¹⁹.

En materia de salud, en tanto derecho fundamental, en donde las discusiones en materia de expedición de una norma estatutaria se han producido, la Alta Corporación ha señalado²⁰:

i. La reserva de ley estatutaria no debe entenderse de manera restrictiva. Los campos allí contenidos no deben ser regulados en su totalidad a través de esa figura pues, de lo contrario, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. Esto es claro en el caso de la regulación de derechos fundamentales.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-406 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-620 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.
¹⁸ Entre otras, pueden consultarse las siguientes sentencias: C-567 de 1997, C-384 de 2000, C-670 de 2001.
¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-687 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
²⁰ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-791 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

- ii. Sin embargo, en ciertos temas se ha exigido una regulación exhaustiva en materia estatutaria, a saber, la reserva reforzada en temas como el electoral.
- iii. En el caso de la regulación de los derechos fundamentales, en particular porque coexiste la ley estatutaria con la ley ordinaria, se ha indicado lo estatutario regula "solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, y por lo tanto, no tienen por objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio".
- iv. Lo estructurante sería el núcleo esencial que se ha traducido en "lo que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos".
- v. No obstante, debe comprender también la regulación de los aspectos principales e importantes al derecho que se regula.
- vi. Ha sostenido ulteriormente:

[...] En suma, la Constitución Política dispone las materias que deben tramitarse a través de una ley estatutaria, sin embargo, dada la amplitud de su contenido se ha determinado la necesidad de realizar una interpretación restrictiva de las mismas, para no vaciar las competencias del legislador ordinario. En ese sentido, en relación con los derechos fundamentales, solo serán objeto del trámite de ley cuando (i) se actualiza o se configuran elementos estructurales de un derecho fundamental; (ii) se regulan o precisan aspectos intrínsecos a los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y que tienen que ver con su ejercicio. Y la definición sobre el núcleo esencial se ha entendido como el desarrollo en el mismo cuerpo normativo, de los elementos estructurales del derecho fundamental, sus prerrogativas, deberes, principios y limitaciones, como se explicó en forma sucinta [...]²¹.

Ha indicado, además, que los casos de leyes estatutarias son taxativos y, por ende, ni el intérprete ni el legislador pueden ampliar tales casos²² ni convertir cualquier regulación de derechos fundamentales en materia de ley estatutaria²³ salvo en materia electoral en donde, a criterio del Alto Tribunal, la regulación estatutaria debe ser exhaustiva quedando para el legislador ordinario la expedición de normas exclusivamente operativas²⁴.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-147 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.
 ²² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-498 de 1999, M.P. Hernando Herrera Vergara.
 ²³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-434 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
 ²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-448 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Ahora bien, al revisar el contenido del proyecto, cuya síntesis está en el primer apartado de este escrito, se observa que corresponde a la formulación de una política de Estado y no a los elementos estructurales de un derecho, para el caso, la alimentación. En efecto, la norma propuesta avanza en los elementos operativos e institucionales para materializar ese derecho a los menores lo que dista esencialmente del propósito regulador que tiene una ley estatutaria.

En virtud de lo anterior, se aconseja eliminar del título la expresión estatutaria.

2.3.2. Acerca del articulado

Sobre las normas propuestas, se realiza el siguiente análisis:

CAPÍTULO I - Propósito, ámbito y disposiciones generales	
Artículo	Comentario
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación equilibrada de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, matriculados en el sistema educativo oficial, como componente esencial de la seguridad alimentaria y nutricional.</p>	<p>Se debe tener en cuenta que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONPES 113 de 2008 determinó los ejes que definen la SAN: 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; y en el Ámbito del Derecho Internacional, el derecho a la alimentación ha sido reconocido, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el derecho de toda persona a una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación, en el marco de 4 componentes o atributos (disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad). Por lo tanto, es loable considerar que la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, puede estar inmersa en el eje de acceso de la SAN (componente de accesibilidad).</p> <p>Así mismo, conforme a lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, la Alimentación Saludable incluye como una de sus características que sea "equilibrada". Está se define como "aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes".</p>

	<p>Se sugiere, igualmente, revisar el objeto en lo atinente a garantizar el derecho a la alimentación, porque el PAE quedaría corto, toda vez que su objetivo, actualmente, está planteado en la Resolución 335 de 2021, a saber: "Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad".</p> <p>De este modo, el programa no puede pretender que a través de él se vaya a garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación, puesto que este derecho implica el desarrollo de acciones intersectoriales, en los 4 componentes o atributos, como son disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad.</p> <p>En concordancia con el comentario anterior, se sugiere revisar de nuevo el objeto del programa consistente en "garantizar el derecho a la alimentación", dado que el objetivo del PAE se orienta a garantizar la permanencia escolar, de allí que garantizar el derecho a la alimentación constituya un alcance muy amplio que incluye múltiples acciones intersectoriales donde el PAE quedaría corto para garantizarlo.</p> <p>Adicionalmente, es relevante aclarar los conceptos política y programa. El concepto de política pública alude a:</p> <p>[...] un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener [...]²⁵.</p> <p>Por su parte, André-Noel Roth señala que:</p>
<p>Artículo 2. Creación del Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE-Integral). Créase el PAE-Integral cuyo objeto es garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, contribuyendo al acceso, permanencia escolar, a la soberanía alimentaria y fomentando estilos de vida saludables [...].</p>	

²⁵ Velásquez Gavilanes, R. Hacia una definición del concepto de "política pública", *Desafíos*, Bogotá, I semestre de 2009, pág. 156. En: revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377

	<p>[...] es ilustrativo acudir al diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (XXII edición) que define la Política como el "arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado" y como las "orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado". Junta la definición de política con la de público, la política pública se entendería según el diccionario como las orientaciones que rigen la actuación de una "potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo [...].</p> <p>Con estas definiciones, se entiende que una política consiste en orientaciones rectoras, un programa es un proyecto o una serie ordenada de operaciones o actividades necesarias para llevar a cabo un proyecto, y un proyecto es un pensamiento o disposición para ejecutar algo [...].</p> <p>De manera convencional, podemos decir que la elaboración y ejecución de una política pública se desarrolla a través de programas y que estos se concretan en proyectos, y que el conjunto conformado por la política, los programas y los proyectos relacionados es también la política pública. Dicho de otra manera, por política pública se entiende tanto la orientación general, la cual puede corresponder también en Colombia a los "lineamientos de política" (documentos CONPES, recomendaciones de la ONU), como al conjunto de las acciones llevadas a cabo a nombre de ésta. Estas acciones pueden llevar el nombre de política, de programa o de eje según las conveniencias o convenciones político-administrativas y organizativas. Se puede también representar eso a partir de la teoría de los sistemas: cada sistema o política está compuesto de subsistemas o programas, pero cada subsistema (programa) puede ser considerado a su vez como un sistema (política), ya que disponen de las mismas propiedades.</p> <p>Conclusión. Es claro que un programa</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>corresponde al desarrollo de una política - nunca en sentido contrario- [...]»²⁶.</p> <p>Tomando presente estas reflexiones, se considera que el PAE no es una política sino un programa. La política, en este caso, es la garantía de la alimentación a la población de niños y niñas y uno de los programas para lograrlo es el PAE. Esto afecta el enfoque y alcance del proyecto.</p> <p>La priorización no estaría acorde con la universalización de la garantía del derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial. Si se establece la priorización propuesta en la iniciativa se podría restringir el suministro de alimentos a niños, niñas y adolescentes, en la dirección de solo a quienes cumplen esos criterios y no llegaría a toda la población de menores que cuentan con limitaciones económicas para alimentarse adecuadamente y que han sido usuarios del PAE hasta ahora.</p> <p>Artículo 4. <i>Criterios de Priorización.</i> En la ejecución de esta política, se deberá atender de forma preferente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertenencia a un grupo étnico. 2. Víctimas del conflicto armado y violencias asociadas. 3. Víctimas del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono. 4. Situación de desnutrición. 5. Situación de extrema pobreza. 6. Estudiantes de zonas rurales y rurales dispersas. 7. Estudiantes en condición de discapacidad 8. Cualquier tipo de vulneración de derechos. <p>Artículo 5. <i>Principios.</i> La Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, se fundamenta en los principios constitucionales y legales relativos a la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y especialmente por los siguientes: [...]</p> <p>4. Educación: Se garantizará el acceso a la información oficial y la inclusión de la educación alimentaria y nutricional en el proceso de enseñanza – aprendizaje, en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, abordando temáticas de alimentación equilibrada, nutrición y estilos de vida saludables, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto para estudiantes, docentes, como para</p>	<p>padres de familia.</p> <p>Artículo 6. Definiciones. Para los fines de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuación: Es la propiedad de los alimentos que cumplen ciertas condiciones, tales como: inocuidad, calidad nutricional, cantidad y aceptación cultural. 2. Alimentación saludable: Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes. 3. Niños y Niñas: Personas entre los 0 y 12 años de edad. 4. Adolescentes: Personas entre los 12 y 18 años de edad [...]. 6. Cantidad adecuada de alimento: Es la destinada a cubrir las necesidades nutricionales de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, considerando su edad, condición de salud y el tiempo de comida durante su permanencia en la institución educativa. 7. Desnutrición: Es la afección que se presenta cuando el cuerpo no recibe los nutrientes suficientes. 8. Disponibilidad y acceso: Se refiere tanto al sentido de disponibilidad como al de acceso a la alimentación. Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a alimentos como consecuencia de <p>Se recomienda que las acepciones no sean incorporadas en el proyecto de ley pues se generan inflexibilidades que impedirían realizar adecuaciones como respuesta a las realidades cambiantes. Por tal razón, se aconseja que en el proceso de reglamentación sea la autoridad responsable la que determina estas nociones.</p> <p>No obstante, en caso de que el legislador insista en conservárlas, desde este Ministerio se tienen establecidas las definiciones de los siguientes términos:</p> <p>"Adecuación nutricional de un nutriente: es el nivel de ingesta de un nutriente que cubre las necesidades de un individuo de acuerdo con un criterio definido para el mismo, teniendo en cuenta el período de vida, grupo de edad, género, condición fisiológica y que no genera exceso ni deficiencia.</p> <p>Cantidad adecuada de alimento: cuenta con desarrollo técnico mediante la Resolución 3803 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes - RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Desnutrición, Desnutrición crónica o talla insuficiente respecto de la edad, Desnutrición aguda o emaciación, Grupo etario, Insuficiencia ponderal, Obesidad (Sobrepeso), cuentan con desarrollo técnico y conceptual mediante la Resolución 2466 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se adoptan los indicadores antropométricos, patrones de referencia y puntos de corte para la clasificación antropométrica del estado nutricional de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad, adultos de 18 a 64 años de edad y gestantes adultas y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Se sugiere omitir la definición de malnutrición, porque en ella está considerada cada una de las alteraciones del estado nutricional, como desnutrición, exceso de peso y deficiencia de micronutrientes, por lo cual se redundaría con otros conceptos ya considerados. En caso de definirla, se sugiere citar la acepción de la FAO, a saber: La malnutrición se define como una condición fisiológica anormal causada</p>
<p>²⁶ Boletín Política Pública HOY, Número 8, Departamento Nacional de Planeación.</p>	
<p>las crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos.</p> <p>9. Desnutrición crónica o talla insuficiente respecto de la edad: Se denomina de esta manera al retraso de crecimiento. Es consecuencia de una desnutrición crónica o recurrente.</p> <p>10. Desnutrición aguda o emaciación: Se denomina la insuficiencia del peso respecto de la talla. Indica una pérdida de peso reciente y grave, debido a que la persona no ha comido suficiente o que tiene una enfermedad infecciosa.</p> <p>11. Entorno Saludable: Los Entornos Saludables se entienden como el punto de encuentro y relación de los individuos donde se promueven referentes sociales y culturales que brindan parámetros de comportamiento para el fomento de acciones integrales de promoción de la salud y el bienestar [...].</p> <p>13. Grupo Etario: Son los grupos divididos por edad en una población.</p> <p>14. Hábitos alimentarios: Son comportamientos conscientes, colectivos y repetitivos que conducen a las personas a seleccionar, consumir y utilizar determinados alimentos o dietas, en respuesta a unas influencias sociales y culturales.</p> <p>15. Insuficiencia ponderal: Las y los niños y niñas que pesan menos de lo que corresponde a su edad.</p> <p>16. Malnutrición: Es la carencia, exceso o desequilibrio en el consumo de nutrientes y energía, incluye la desnutrición, sobrepeso y obesidad.</p> <p>17. Modalidad de Alimentación Escolar: Son estrategias de alimentación escolar diferenciadas de acuerdo a las</p> <p>por un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de los macronutrientes que aportan energía alimentaria (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y los micronutrientes (vitaminas y minerales) que son esenciales para el crecimiento y el desarrollo físico y cognitivo. Se manifiesta de muchas formas, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subalimentación y desnutrición: ingesta de alimentos que es insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria. • Deficiencias de micronutrientes: son deficientes en una o más vitaminas y minerales esenciales • Sobrenutrición y obesidad: una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede perjudicar la salud. <p>Por otro lado, en el marco del enfoque de derechos a la alimentación se sugiere tener en cuenta el marco internacional sobre el derecho a alimentación se ha ampliado el análisis de los componentes del mismo: disponibilidad, accesibilidad (física y económica), adecuación y sostenibilidad. Estos componentes van más allá de las definiciones propuestas bajo los subtítulos "adecuación" y "disponibilidad y acceso", por cuanto, por ejemplo, no se constituyen en "propiedad de los alimentos". Se sugiere considerar lo documentado desde la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones de Naciones Unidas.</p> <p>El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, fue establecido por la Política Nacional SAN CONPES 113 de 2006, valga decir, es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p>En cuanto a alimentación saludable y entorno saludable, se tiene que son conceptos establecidos en la Ley 1210 de 2021.</p> <p>Alimentación saludable: es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia</p>	<p>características particulares de los establecimientos educativos y el número de ingestas diarias.</p> <p>18. Obesidad (Sobrepeso): Se define como una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud [...].</p> <p>22. Seguridad Alimentaria y Nutricional: Conjunto de acciones articuladas que busca aportar a la realización de los derechos asociados a la alimentación y la adecuada nutrición de los niños y niñas. Estas acciones promueven en las familias hábitos alimentarios y estilos de vida saludables que permitan mejorar el consumo de los alimentos y la nutrición, aportando la prevención de enfermedades ligadas a la alimentación mediante el reconocimiento, valoración e identificación de los saberes y prácticas culinarias.</p> <p>materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.</p> <p>De otro lado, si bien los conceptos de niños y niñas y adolescentes están fundados en el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006, es oportuno aclarar que la distinción entre niñas y niños y adolescentes no genera una protección diferente tal y como surge de la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas. La Corte Constitucional ha sostenido:</p> <p>[...] En relación con la protección constitucional a los adolescentes, la Corte Constitucional ha considerado que ellos están comprendidos en el concepto amplio de niños de que trata el Art. 44 de la Constitución y por tanto gozan de protección especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado y son titulares de los derechos fundamentales en él consagrados, que prevalecen sobre los derechos de los demás. En este sentido ha señalado que la distinción constitucional entre niños y adolescentes no tiene como finalidad otorgar a estos últimos distinta protección, sino otorgarles participación en los organismos públicos y privados que adopten decisiones que les conciernen, teniendo en cuenta su mayor grado de desarrollo respecto de los primeros [...].²⁷</p> <p>CAPITULO II - Gestión Interinstitucional</p> <p>Artículo Comentario</p> <p>Artículo 8. Fines del Sistema Integrado de Alimentación Escolar. [...] Para la consecución de sus fines, el SIAE atenderá los siguientes mandatos:</p> <p>1. Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación equilibrada y completa de las niñas, niños y adolescentes matriculados en el sistema oficial [...].</p> <p>Se debe definir en el texto del proyecto, si el PAE se va enmarcar como programa, sistema o como política, ya que en algunos apartados se denomina como programa y en otros como política. Por ejemplo, en el numeral 3, se enuncia "reglamentar el programa", en el objeto se alude a una "Política" y en este artículo se propone como un "sistema". Tal precisión es imprescindible con el fin de determinar el alcance y sentido de los artículos que integran la iniciativa.</p>
	<p>²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-740 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido ver Auto 342 A de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.</p>

<p>3. Reglamentar el Programa de Alimentación Escolar Integral - PAE Integral [...].</p> <p>8. Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a información precisa, veraz, pertinente, completa, basada en evidencia científica y actualizada, sobre alimentación balanceada, nutrición y hábitos alimentarios y de vida saludables [...].</p> <p>12. Asegurar la calidad, asepsia, inocuidad, y control de los alimentos destinados al programa de alimentación escolar integral, que se expendan y distribuyen en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, así como de los espacios y bienes destinados para tal fin, en todas las etapas del proceso.</p> <p>13. Contribuir al mejoramiento del rendimiento académico, a través de una dieta nutricional y balanceada según los requerimientos de cada grupo etario.</p> <p>14. Garantizar que el suministro, oferta de alimentos y bebidas ofrecidos en las cafeterías y restaurantes escolares, cumplan con los lineamientos establecidos en las guías de nutrición y la normatividad sanitaria vigente emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social [...].</p> <p>Artículo 9. Integrantes del Sistema Integrado de Alimentación Escolar. [...].</p> <p>1. Del orden nacional:</p> <p>a. Congreso de la República.</p> <p>b. Consejo de Política Económica y Social (En sus niveles: Nacional, Departamental y Municipal).</p> <p>c. Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar adscrita al Ministerio de Educación Nacional, o quien haga sus veces.</p> <p>d. Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) o quien haga sus veces.</p>	<p>Ahora bien, en relación con el numeral 1, debe usarse el término "saludable" y así el numeral 13. Esta acepción ya incluye, que sea completa, equilibrada, suficiente, adecuada, inocua, diversificada, de acuerdo con la Resolución 3803 de 2016.</p> <p>Respecto del numeral 8°, se sugiere revisar la competencia para el programa de alimentación escolar, pues la misma lo desborda.</p> <p>Sobre el numeral 12, se refiere al deber de asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos destinados al programa, que se expendan y distribuyen en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, así como de los espacios y bienes destinados para tal fin, en todas las etapas del proceso.</p> <p>En lo concerniente al numeral 14, debe incluirse los lineamientos establecidos por este Ministerio sin especificar ya que los mismos incluyen los elementos que deben ser tenidos en cuenta.</p> <p>Se sugiere revisar este acápite pues no es claro cómo operará el SIAE. No se establece el rol de cada integrante, el alcance será diferente para las entidades, las instancias intersectoriales (por ejemplo, la CISAN), y demás actores, instituciones y órganos. En los artículos 14 a 19 solo se establece el rol para las entidades de Gobierno de nivel nacional.</p> <p>En los integrantes del SIAE, se propone como integrante a la CISAN, pero también se incluyen entidades que hacen parte de esta Comisión, por lo que se sugiere hacer claridad sobre el particular, es decir si de la CISAN, solo participa de este sistema la entidad que la preside o todas las instituciones que la integran, para lo que no se debe desconocer el Decreto 2223 de 2022, "por el cual se modifica la integración y</p>
<p>Artículo 14. Funciones del Ministerio de Salud. En el marco de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias asignadas, deberá:</p> <p>1. Fijar los lineamientos necesarios para la implementación de la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, dentro de sus competencias.</p> <p>2. Brindar asistencia técnica a la Unidad Especial de Alimentación Escolar en el desarrollo de la política en lo concerniente a salud, hábitos de vida saludable, nutrición, crecimiento y desarrollo.</p> <p>CAPÍTULO IV - Promoción y protección del derecho a la alimentación equilibrada en niños, niñas y adolescentes en edad escolar</p> <p>Artículo 18. Educación con enfoque nutricional. El Estado debe garantizar el acceso a información oportuna, y accesible en materia de derecho a la alimentación. Esta información debe ser de acceso universal, ser difundida y actualizada de forma periódica, y comprensible para todas las personas.</p> <p>Artículo 19. Cátedra de educación nutricional. Los establecimientos de educación preescolar, básica y media deberán incluir en sus programas de estudio una cátedra de educación nutricional y hábitos de vida saludables, donde se hará especial énfasis en el cuidado de la salud, la nutrición y la alimentación equilibrada. Estará disponible en todos los niveles educativos para estudiantes de cualquier edad y debe tener divulgación hacia los padres, cuidadores y tutores de los estudiantes.</p> <p>Parágrafo 1º. La Cátedra será armonizada con los proyectos pedagógicos de educación integral, los cuales deberán ser contruidos de forma participativa con todas las personas integrantes de la comunidad educativa. Además, deben desarrollarse durante cada año lectivo.</p>	<p>Las funciones propuestas no están el marco de las atribuciones de esa Cartera y, por ende, se suscita un problema de constitucionalidad (arts. 154 y 150-7 de la Constitución Política). La competencia, en ese sentido, será generar lineamientos para la promoción de alimentación saludable dirigida a los programas de apoyo alimentario, los cuales, ya fueron emitidos y actualizados en el año 2021, y que se encuentran en implementación del actual programa de PAE. Igualmente, desde el sector salud, las autoridades competentes, adelantaran las acciones de inspección, vigilancia y control encaminadas a verificar el cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente en el marco del PAE.</p> <p>Además de que se precisa que la responsabilidad de la difusión de la Guía Única Nutricional para la Alimentación Escolar es del Ministerio de Educación Nacional, y no de esta Cartera, la norma se ajusta a las guías existentes y a sus contenidos.</p>
	<p>Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social en cooperación con el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, deben diseñar y divulgar una Guía Única Nutricional para la Alimentación Escolar.</p> <p>Esta guía única deberá contener toda la información necesaria para una alimentación equilibrada de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y sus familias, y estará disponible en todos los medios, como material didáctico y pedagógico para la implementación de la cátedra de nutrición escolar y consulta permanente por parte de la comunidad educativa, siendo actualizada mínimo de forma bianual o conforme a las dinámicas y contextos cambiantes de la política social [...].</p> <p>CAPÍTULO V - Mecanismos de control, participación y seguimiento</p> <p>Artículo 23. Participación en las decisiones. La participación de las personas en las decisiones adoptadas por los actores del Sistema Integrado de Alimentación Escolar, hace parte de la garantía del derecho a la alimentación equilibrada en el entorno escolar e incluye el derecho a:</p> <p>1. Participar en la formulación de los marcos regulatorios y las políticas de alimentación, así como en los planes para su implementación;</p> <p>2. Participar en los programas de promoción y prevención del derecho a la alimentación;</p> <p>3. Participar en los procesos de definición de prioridades de alimentación;</p> <p>4. Participar en decisiones que puedan significar una limitación o restricción en las condiciones de acceso y;</p> <p>5. Participar en la evaluación de los resultados de las políticas alimentarias.</p> <p>Artículo 24. Evaluación anual del Programa de Alimentación Escolar Integral. El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, implementará un sistema de</p>

<p>indicadores que permita evaluar el goce efectivo del derecho a la alimentación equilibrada y su incidencia directa o indirecta en la calidad, cobertura y permanencia en el sistema educativo, así como en la salud y desarrollo físico de los estudiantes beneficiarios del programa. Esta misma entidad divulgará un informe anual sobre los resultados obtenidos en la evaluación y con base en estos, se deberán crear o modificar las políticas y planes tendientes a mejorar las condiciones de prestación del servicio de alimentación escolar.</p> <p>Parágrafo. Los datos deberán reportarse de manera diferenciada, teniendo en cuenta las variables de Departamento, Municipio, Institución Educativa, Sede, Zona rural o urbana, nivel, grado, género, identidad de género, edad, raza, pertenencia étnica y discapacidad. La información será pública, respetando el derecho a la intimidad y la protección de datos personales</p> <p>Artículo 25. Deber de informar al Congreso de la República. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 208 de la Constitución Política, presentarán dentro de su informe un capítulo especial en que den seguimiento al cumplimiento de los deberes asignados en virtud de lo previsto en la presente ley.</p> <p>Artículo 27. Sanción para la garantía efectiva de la alimentación escolar integral. El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, que generen vulneración de los derechos aquí protegidos por parte de entidades públicas o privadas, dará lugar a las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Intervención de la gestión administrativa y/o técnica de las entidades que presten servicios de salud o educación hasta por un término de seis (6) meses. Suspensión o pérdida definitiva de la personería jurídica de las personas privadas que presten servicios de salud y educación. 	<p>orientar, coordinar y evaluar el Sistema General de Seguridad Social en Salud; y en esa dirección, formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación, más no frente al sector educativo, además la rectoría del programa es del Ministerio de Educación Nacional. Se hace plausible un problema de constitucionalidad.</p> <p>Igualmente, no se debe desconocer lo contemplado en la Ley 1355 de 2009, la CISAN creada por el CONPES 113 de 2008 es la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (artículo 15) y en el marco de sus funciones se incluye: <i>"proponer los mecanismos e instrumentos de seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias sobre seguridad alimentaria y nutricional, que propicien la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional"</i> (Decreto 2055 de 2009).</p> <p>Se solicita revisar esta disposición, considerando los comentarios realizados a lo previsto en el proyecto de ley, en consideración que se superan las atribuciones de esta Cartera.</p> <p>Con relación al numeral "3. Suspensión o pérdida de la autorización para la prestación de servicios de salud y educación", no es claro cómo se afectará la prestación del servicio de salud y educación, cuando se aplique este tipo de sanciones.</p> <p>Se debe revisar el contenido y alcance de este precepto, ya que las entidades de salud no prestan el servicio de alimentación escolar.</p>	<table border="1" data-bbox="833 394 1412 445"> <tr> <td>3. Suspensión o pérdida de la autorización para la prestación de servicios de salud y educación.</td> <td></td> </tr> </table> <p>3. CONCLUSIONES</p> <p>Desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad, y, en consecuencia, es imprescindible promover la alimentación saludable en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde un enfoque de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación.</p> <p>Si bien es importante regular esta materia, se advierten los siguientes reparos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Se estima que la norma no tiene un carácter o jerarquía estatutaria. El objeto del Programa de Alimentación Escolar no puede extenderse a garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación, puesto que dicha prerrogativa implica el desarrollo de acciones intersectoriales, en los 4 componentes o atributos, como son: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad. <p>En este sentido, la propuesta no diferencia lo que sería una política, a saber, la garantía de la alimentación de la población de niñas y niños, de un programa como lo es el PAE.</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecer criterios de priorización (art. 4°) afecta el carácter universal del programa. Se debe utilizar a lo largo del proyecto el concepto de alimentación saludable (arts. 5°, 6°, 8° y 11) y en el principio de educación es preciso tener en cuenta las guías alimentarias desarrolladas por esta Cartera (art. 5°, numeral 4°). No resulta conveniente incluir definiciones (art. 6°) en el proyecto pues las inflexibiliza e impide que la autoridad competente realice los ajustes a los conceptos con base en la evidencia científica del momento. En todo caso, debe tenerse en cuenta la noción universal de niño y niña como la de persona menor de 18 años. En relación con los integrantes del sistema (art. 9°) no se aclara el rol de la CISAN y de las entidades que pertenece a dicha Comisión. Es más, ligado con ello, no se debe desconocer la reciente expedición del Decreto 2223 de 2022, <i>"por el cual se</i> 	3. Suspensión o pérdida de la autorización para la prestación de servicios de salud y educación.	
3. Suspensión o pérdida de la autorización para la prestación de servicios de salud y educación.				

modifica la integración y presidencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)", temática que es del interés del Gobierno Nacional.

3.7. En torno a las funciones que se atribuyen a este Ministerio (art. 14), es preciso expresar que desbordan su objeto misional dado que su competencia consiste en generar lineamientos para la promoción de alimentación saludable dirigida a los programas de apoyo alimentario y no de la implementación del PAE. Una reflexión similar se realiza frente a los artículos 19, divulgación de cátedra nutricional; 24, evaluación del PAE; y 25, informes al Congreso sobre el cumplimiento de la norma. Esto genera, adicionalmente, un problema de constitucionalidad.

3.8. En cuanto a la sanciones (art. 27), debe aclararse que las entidades de salud no prestan el servicio de alimentación escolar.

De otra parte, debe tenerse en cuenta la legislación que se está ocupando del tema, como es el caso de la Ley 2120 de 2021; el Plan Decenal de Salud Pública (2022-2031), adoptado por la Resolución 1035 de 2022; la Política de Atención Integral en Salud – PAIS; y las Resoluciones 3280 de 2016, 3803 de 2016 y 2465 de 2016, así como las funciones asignadas a cada Cartera.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Por las razones expuestas, continuar con su curso devendría inconveniente y tendría visos de inconstitucionalidad.

Atentamente,


Procedimiento para la Firma Electrónica de Documentos
 Fecha de expedición: 2022-12-20 10:00:00
 Documento: 2022-12-20 10:00:00
 Documento: 2022-12-20 10:00:00

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
 Ministra de Salud y Protección Social

1-

CONTENIDO

Gaceta número 1699 - martes 20 de diciembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

<p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de acto legislativo 005 de 2022, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el proyecto de acto legislativo 019 de 2022 cámara, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 051 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.....</p> <p>Carta de comentarios ministerio de hacienda y crédito público a la ponencia propuesta para tercer debate, en primer debate, al proyecto de acto legislativo número 36 de 2022 senado, 185 de 2022 cámara, por el cual se otorga al municipio de Manizales (Caldas) la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento.</p> <p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de ley número 028 de 2022 cámara, por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del Programa de Hogares Comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de ley número 063 de 2022 cámara, por medio [de la] cual se garantiza la protección de los</p>	<p>derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad de las Instituciones Educativas del País. 11</p> <p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de ley número 182 de 2022 cámara, por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía..... 12</p> <p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de ley número 195 de 2022 cámara, por medio [de la] cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privadas. 14</p> <p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de ley número 213 de 2022 cámara, por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. 18</p> <p>Carta de comentarios ministerio de salud y protección social proyecto de ley estatutaria número 079 de 2022 cámara, por la cual se establece la Política de Estado para la alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones. 21</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------