



# 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° 795

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de junio de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

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 HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2021 CÁMARA,

por medio del cual se modifica el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994.



El emprendimiento es de todos

Minhacienda

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-026859

Bogotá D.C., 22 de junio de 2022 17:09

Radicado entrada

No. Expediente 22997/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 58 de 2021 Cámara "por medio del cual se modifica el artículo 90 y el artículo 144 de la ley 142 de 1994."

Respetada Presidenta:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "(...) modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, estableciendo con claridad la responsabilidad y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios."

Al respecto, los artículos 2 y 3 de la propuesta normativa pretenden las siguientes modificaciones a los artículos 90 y 144 de la Ley 142 de 1994, de la siguiente manera:

LEY 142 DE 1994	PROYECTO DE LEY
<p><b>ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS DE TARIFAS.</b> Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:</p> <p>90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varían con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;</p> <p>90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.</p> <p>Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de cliente, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.</p>	<p><b>ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS DE TARIFAS.</b> Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:</p> <p>90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varían con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;</p> <p>90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.</p> <p>Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de cliente, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.</p>

<sup>1</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alcuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

**ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES.** Los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.

La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un periodo de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alcuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

**Parágrafo:** Las comisiones de Regulación no podrán incluir en las fórmulas de tarifas los costos de los medidores. Dichos costos serán asumidos por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

**ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES.** Los contratos uniformes establecerán que las empresas prestadoras deberán asumir el costo de la adquisición e instalación de los medidores, pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.

La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un periodo de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

**Parágrafo 1.** Se establecerán en un plazo no mayor a tres (3) meses, posterior a la expedición de la Ley, el régimen de sanciones en que incurran las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente Ley.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, vigilará de igual forma y establecerá las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

**Parágrafo 2.** Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestadora del servicio previo a la expedición de la presente Ley y están siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos.

De acuerdo con el artículo 2 de la iniciativa en estudio, se pretende modificar el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, estableciendo que las comisiones de regulación no podrán incluir en las fórmulas de tarifas los costos de los medidores y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deberán suministrar, de manera gratuita, los medidores o contadores necesarios para la medición correcta del consumo del respectivo servicio público al usuario o suscriptor.

Por su parte, el artículo 3 del Proyecto de Ley, que tiene como fin modificar el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, señala que, en el marco de los contratos uniformes, las empresas prestadoras de servicios públicos deberán asumir el costo de la adquisición e instalación de los medidores. Igualmente, se establece como obligación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios realizar a su cargo la instalación y reparación o cambio de los medidores cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.

Expuestas las propuestas de la iniciativa, lo primero que hay que advertir es la posible inconstitucionalidad de las mismas por ser contrario al artículo 367 Superior que establece "La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.". Particularmente, respecto de la recuperación de costos asociados a la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de medidores inteligentes, la Corte Constitucional recientemente, mediante la sentencia C-186 de 2022,<sup>2</sup> declaró inexecutable el segundo inciso del artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, que prohibía trasladar al usuario en la facturación o en cualquier medio dichos costos. Como fundamento, advirtió que la medida era abiertamente desproporcionada, así:

"(...) La Sala Plena estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el inciso 2º del artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, que prohíbe a las empresas prestadoras del servicio de energía trasladarle al usuario, en la facturación o a través de cualquier otro medio, los costos asociados a la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de los medidores inteligentes de los que trata esa ley. El demandante argumentó que esa prohibición era contraria a la Constitución porque desconocía el criterio de recuperación de costos contenido en el artículo 367 superior, debido a que le impide a las empresas prestadoras del servicio recuperar las erogaciones asociadas a la renovación de los medidores inteligentes.

(...)

Para resolver el problema jurídico, la Corte desarrolló un juicio de proporcionalidad para determinar si la medida limitaba el criterio anotado de forma desproporcionada.

En tercer lugar, concluyó que la norma es evidentemente desproporcionada porque: (i) vulnera el criterio de recuperación de costos, como quiera que este habilita a las empresas a recobrar las erogaciones en los que incurren para prestar servicios públicos y la norma expresamente lo prohíbe; (ii) transgrede el criterio de recuperación de costos puesto que la fórmula tarifaria de los servicios públicos, incluyendo el de energía, debe incluir las erogaciones en las que incurre la empresa para prestarlo y los medidores son

<sup>2</sup> Ver Comunicado 17, Junio 1 y 2 de 2022, Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2017%20-%20junio%201%20y%202%20de%2022.pdf>

un elemento esencial para abastecer este servicio; (iii) el criterio de solidaridad no supone una obligación ineludible para la empresa de servicios públicos de subsidiar la prestación del servicio o los costos con los que debe correr para garantizarlo; los subsidios son financiados por los estratos altos y por el Estado no el presupuesto nacional o de los entes territoriales; (iv) es contrario a la libertad económica, porque obliga a todas las empresas prestadoras del servicio de energía a asumir los costos asociados a los medidores inteligentes sin consideración a su capacidad financiera. Existen empresas que podrían ver comprometida su viabilidad ante la obligación de asumir este costo y esta situación pondría en riesgo la prestación del servicio continuo, estable y de calidad; (v) va en contra de la libre competencia, como componente del criterio de eficiencia, pues de acuerdo con el modelo económico que el Legislador definió por mandato de la Constitución, los servicios públicos deben funcionar como un mercado competitivo y eficiente; y (vi) es desproporcionado que las empresas de servicios públicos asuman la totalidad de los costos asociados a los medidores inteligentes cuando los usuarios también se benefician por la operación de tales dispositivos y son sus propietarios. La Corte recordó que los medidores del consumo de servicios públicos son de propiedad de los consumidores, de tal forma que la Ley impuso la donación de bienes muebles en favor de los usuarios. En consecuencia, declaró la inexecutable de la disposición demandada (...)"

De acuerdo con lo anterior, es inconstitucional establecer que la formulación de tarifas de servicios públicos no tendrá en cuenta los costos de los medidores y que los mismos sean suministrados de forma gratuita por las empresas prestadoras de servicios públicos, asumiendo estas empresas enteramente los costos de adquisición, instalación, reparación o cambio, dado que se trata de medidas desproporcionadas que transgreden el criterio de recuperación de costos y el criterio de solidaridad que deben regir el régimen solidario de los servicios públicos domiciliarios, según el artículo 367 Constitucional, además de ir en contravía de la libertad económica y libre competencia, consagrados en el artículo 333 de la misma Carta Política.

Ya lo dijo la misma Corte, que dejar exclusivamente en cabeza de las prestadoras de servicios de energía el costo de la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de los medidores, es inconstitucional, especialmente porque "(...) la fórmula tarifaria de los servicios públicos, incluyendo el de energía, debe incluir las erogaciones en las que incurre la empresa para prestarlo y los medidores son un elemento esencial para abastecer este servicio (...)",<sup>3</sup> además de no tener en cuenta la capacidad financiera de las prestadoras, el criterio de eficiencia de la prestación del servicio y la carga que pueda recaer en los usuarios al beneficiarse de la operación de los medidores.

En particular, los medidores o contadores son costos fijos que no varían según nivel de consumo, y en los que incurren las empresas prestadoras de servicios públicos para la correcta prestación del servicio. Por lo tanto, estos costos son incluidos en los respectivos planes de inversión para los cuales las respectivas comisiones de regulación aprueban los cargos tarifarios que remunerar dichas inversiones. No remunerar estas inversiones implicaría en la práctica que las empresas prestadoras del servicio adelanten una suerte de actividad cuasi-fiscal, en la medida en que el costo de prestación del servicio sería subsidiado y se financiaría, mayoritariamente, con cargo al recaudo tributario.

Por su parte, el Proyecto de Ley desconoce el criterio de solidaridad no impone una obligación a la empresa de servicios públicos de subsidiar la prestación del servicio o los costos en los que debe incurrir para garantizarlo. En este sentido, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, el esquema de tarifas de los usuarios se basa en un sistema de subsidios cruzados, en el que los usuarios clasificados en estratos 5 y 6 y los usuarios industriales y comerciales, deben pagar contribuciones que financian los subsidios entregados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, y ante eventuales faltantes, estos se pueden financiar con recursos del presupuesto cuasi-fiscal de las entidades territoriales, según corresponda.

Además, tomando como referencia lo señalado por la Honorable Corte Constitucional<sup>4</sup>, esta iniciativa podría estar en contra del principio de libertad económica, puesto que obliga a las empresas prestadoras de servicios públicos a asumir los costos de los medidores o contadores sin tener en cuenta su capacidad financiera, lo cual podría, además, poner en riesgo la

<sup>3</sup> Comunicado de Prensa No. 17 del 1 y 2 de junio de 2022 - Sentencia de Constitucionalidad C-186 de 2022 M.P. Dra. Chirila Stella Ortiz.  
<sup>4</sup> Comunicado de Prensa No. 17 del 1 y 2 de junio de 2022 - Sentencia de Constitucionalidad C-186 de 2022 M.P. Dra. Chirila Stella Ortiz.

prestación del servicio público. Igualmente, este Proyecto de Ley podría desconocer la libre competencia, puesto que "(...) de acuerdo con el modelo económico que el Legislador definió por mandato de la Constitución, los servicios públicos deben funcionar como un mercado competitivo y eficiente; (...)"<sup>5</sup>.

Adicionalmente, el Alto Tribunal Constitucional ya se había pronunciado respecto a la posibilidad de recuperación de costos, por ejemplo, en Sentencia C-504 de 2020<sup>6</sup> señaló que: "(...) la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el deber de garantizar la prestación eficiente de dichos servicios se acompaña de la posibilidad amparada por la Constitución Política que las empresas prestadoras de servicios públicos recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con eficiencia y competitividad (artículo 333 superior), lo cual se traduce en una mejor prestación del servicio público. (...)"

Ahora bien, es pertinente advertir que lo enunciado en los artículos 2 y 3 de la propuesta normativa, indudablemente generarían afectaciones del orden presupuestal para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, toda vez que se les impone expresamente la obligación de asumir los costos asociados a la adquisición e instalación de los medidores utilizados en la prestación propia del servicio, lo que conllevaría, de paso, a una afectación de las finanzas territoriales y de la Nación, pues de conformidad con los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 142 de 1994, es competencia de la Nación y los entes territoriales apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos y a los municipios que hayan asumido la prestación directa, "(...) así como apoyar a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa (...)".

De igual forma, el artículo 50 de esta misma Ley establece que "(...) el control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista. (...)". Por consiguiente, se puede vislumbrar que las modificaciones propuestas podrían indirectamente afectar las finanzas de la Nación, en razón a que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios requieran apoyo financiero para cubrir los costos asociados a lo contemplado en la iniciativa.

A su vez, en lo que se refiere a la participación que tendrían las entidades territoriales, en caso de continuar con el trámite de este Proyecto de Ley, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas". Por lo tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan atender las obligaciones referidas.

Por último, la iniciativa debe dar cumplimiento a lo señalado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>7</sup>, en el sentido que todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento

Finalmente, la propuesta normativa, en su conjunto, debe ser revisada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las comisiones de regulación de los respectivos servicios públicos, a saber: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Esto, con el fin de determinar su impacto en la viabilidad financiera de los diferentes prestadores de servicios públicos, incluyendo los municipios prestadores directos y las empresas descentralizadas de las entidades territoriales.

<sup>5</sup> Ibídem.  
<sup>6</sup> M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.  
<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Verificar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

Página 6 de 6

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y solicita estudiar la posibilidad de su archivo, por las razones inconstitucionalidad e inconveniencia fiscal y presupuestal comentadas. Asimismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigentes.

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**  
 Viceministro Técnico  
 VTJGPPNDAFIOAJ

**Elaboró:** Santiago Cano Arias  
**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco  
 UJ-456/2022

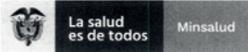
**Con Copia:** Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS  
 VICEMINISTRO: 20

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 Código Postal 111711  
 PBX: (57) 601 3813700  
 Atención al Ciudadano (57) 601 6021170 – Línea Nacional: 018000 910071  
[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)  
 Carrera 8 No. 6C – 3B Bogotá D.C.  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 358 DE 2022 SENADO, 155 DE 2021 CÁMARA  
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 298 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas e inyectables no permitidas (biopolímeros), se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promueven estrategias preventivas en la materia.*

 <p style="text-align: center;">   <b>Al contestar por favor cite estos datos:</b>                  Radicado No.: 202211401149571                  Fecha: 10-06-2022                  Página 1 de 15             </p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora <b>DIANA NOVOA MONTOYA</b> Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 358/22 (S) – 155/21 (C)</b> acumulado <b>PL 298/21 (C)</b> <i>“por medio de la cual se crea el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas e inyectables no permitidas (biopolímeros), se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promueven estrategias preventivas en la materia”.</i></p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 331 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta se estructura como a continuación se presenta:</p> <p><b>1.1.</b> En consonancia con su objeto (art. 1°), incorpora las definiciones de biopolímeros y polímeros, positividad corporal, procedimiento de extracción de sustancias modelantes, sustancias modelantes y sustancias modelantes no permitidas (art. 2°).</p>	<p><b>1.2.</b> Se plantea adicionar el Código Penal con un artículo nuevo (art. 3°), a saber:</p> <p>Artículo 116B. Lesiones con sustancias modelantes no permitidas. El que inyecte, infiltre o aplique en el cuerpo de otra persona, sustancias modelantes no permitidas sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de veinte (20) a ciento diez (110) meses y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena será de cincuenta (50) a ciento cincuenta (150) meses de prisión, multa de doscientos (200) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la inhabilidad para el ejercicio de su profesión por un término de ciento veinte (120) meses, si la conducta fuere cometida por profesional de la salud.</p> <p>Si la conducta descrita previamente, genera un daño a la salud mental o física del sujeto pasivo, la pena será de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) [sic] meses de prisión y multa de treinta y tres punto treinta y tres (33.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si las conductas descritas previamente se cometieren en menores de dieciocho (18) años o mediante engaño sobre el producto, las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.</p> <p><b>1.3.</b> Se determina, en el artículo 4°, que dentro del “POS” se incluirán:</p> <p>[...] el diagnóstico, los tratamientos, la rehabilitación y procedimientos de retiro o manejo de sustancias modelantes no permitidas, aplicadas en procedimientos médicos o quirúrgicos con fines estéticos, siempre y cuando su permanencia en el cuerpo humano impida la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas, así como los medicamentos requeridos para tal fin. También se incorporarán en el POS los tratamientos de salud mental con enfoque de género, que requieran las personas afectadas por las prácticas tratadas en la presente Ley.</p> <p>Para efectos de lo descrito en el inciso anterior, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá adelantar el procedimiento técnico requerido para la eliminación de la exclusión y la incorporación en el POS, de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p><b>1.4.</b> Se establece el apoyo psicosocial a las personas afectadas, así como programas de prevención (art. 5°), campañas pedagógicas masivas (art. 6°) y la obligatoriedad de anuncios en las sedes físicas y sitios web en los que se indique la prohibición de sustancias modelantes no permitidas (art. 7°).</p> <p><b>1.5.</b> Se indica la obligación del Ministerio de “publicar un listado de las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos estéticos. La</p>								
<p>consulta del listado será gratuita y en línea” (art. 9°). Adicionalmente, se estipula que esta Cartera “deberá evaluar la posibilidad de incorporar las malas prácticas en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos como un evento de interés en salud pública y su inclusión en el Sistema Nacional de Vigilancia — SIVIGILA—, o aquel que lo reemplace” (art.11).</p> <p><b>1.6.</b> Se establece un registro de control de ventas de esa clase de sustancias e, igualmente, un esquema de publicidad de instituciones y profesionales habilitados (arts. 8° y 9°) y la facultad del INVIMA para realizar actividades permanentes de información y coordinación.</p> <p><b>1.7.</b> Se agrega un precepto sobre consentimiento informado (art. 10°), en el que se detallen los riesgos que conlleva esta clase de prácticas.</p> <p><b>1.8.</b> Contempla como competencia de la Superintendencia Nacional de Salud (SNS), en coordinación con las entidades territoriales, las labores de inspección, vigilancia y control (art. 12) y la aplicación de sanciones administrativas sanitarias al incumplimiento de la norma (art. 13). Finalmente, se alude a la vigencia y derogatorias (art. 14).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p>La iniciativa se enmarca en la prohibición de varias actividades con estos productos. Al respecto, téngase en cuenta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No es conveniente prohibir su uso de manera general, dado que, por ejemplo, los biopolímeros se utilizan en la medicina en procedimientos quirúrgicos, médicos u odontológicos, etc.</li> <li>- Debe especificarse que la prohibición aplica solo a la comercialización de las sustancias modelantes para fines estéticos, pero no involucrar la prohibición de comercialización de estas sustancias para otros procedimientos en medicina.</li> <li>- Se sugiere prohibir el uso, comercialización y aplicación de “biopolímeros” en tratamientos corporales con fines estéticos y no hacerlo extensivo a todas las sustancias modelantes.</li> </ul> <p>Desde esta óptica, frente al articulado, resulta conducente estructurar comentarios tal y como se precisa en la siguiente tabla:</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>ARTÍCULO</th> <th>OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto crear el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes, invasivas e inyectables - biopolímeros-, regular el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, establecer medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promover estrategias preventivas en la materia.</td> <td>Se estima conducente que en el objeto del proyecto no se use la expresión “sustancias modelantes, invasivas e inyectables -biopolímeros-”, sino que se use la expresión que se define en el artículo 2°.  Adicionalmente, se considera que se debería eliminar lo correspondiente a “regular el uso, comercialización y aplicación” en razón que, actualmente, dicho régimen sanitario ya existe.</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: [...]  <i>Sustancias modelantes:</i> Aquellas sustancias de relleno inyectables utilizadas en tratamientos corporales con fines estéticos, incluidos en el listado que apruebe el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual será propuesto por el Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos - INVIMA-.</td> <td>En cuanto a las “sustancias modelantes”, se tiene que estas son usadas no solamente en tratamientos corporales con fines estéticos, sino en otros tipos de procedimientos como lo pueden ser los odontológicos o médicos.  Es por lo anterior, que se recomienda que el título a definir no sea “sustancias modelantes” sino “sustancias modelantes con fines estéticos”.  Esta Cartera no es la entidad competente para aprobar el listado de sustancias modelantes, así como el INVIMA no lo es para proponerlo.</td> </tr> <tr> <td><i>Sustancias modelantes no permitidas:</i> Sustancias modelantes inyectables e invasivas que no cuentan con registro sanitario y que son usadas sin la debida autorización para tratamientos con fines estéticos, o que cuentan con registro sanitario aprobado para otro tipo de procedimientos o usos, o que son aplicadas en</td> <td>Sobre las “sustancias modelantes no permitidas”, en correspondencia con lo anterior, se estima que se debe cambiar el título de esta definición en el sentido de aclarar que estas sustancias no son permitidas para “tratamientos con fines estéticos”.  Teniendo presente este comentario, se sugiere cambiar a lo largo del proyecto normativo cuando haya lugar la expresión “sustancias modelantes” por “sustancias modelantes con fines estéticos” y “sustancias modelantes</td> </tr> </tbody> </table>	ARTÍCULO	OBSERVACIONES	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto crear el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes, invasivas e inyectables - biopolímeros-, regular el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, establecer medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promover estrategias preventivas en la materia.	Se estima conducente que en el objeto del proyecto no se use la expresión “sustancias modelantes, invasivas e inyectables -biopolímeros-”, sino que se use la expresión que se define en el artículo 2°.  Adicionalmente, se considera que se debería eliminar lo correspondiente a “regular el uso, comercialización y aplicación” en razón que, actualmente, dicho régimen sanitario ya existe.	<b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: [...]  <i>Sustancias modelantes:</i> Aquellas sustancias de relleno inyectables utilizadas en tratamientos corporales con fines estéticos, incluidos en el listado que apruebe el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual será propuesto por el Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos - INVIMA-.	En cuanto a las “sustancias modelantes”, se tiene que estas son usadas no solamente en tratamientos corporales con fines estéticos, sino en otros tipos de procedimientos como lo pueden ser los odontológicos o médicos.  Es por lo anterior, que se recomienda que el título a definir no sea “sustancias modelantes” sino “sustancias modelantes con fines estéticos”.  Esta Cartera no es la entidad competente para aprobar el listado de sustancias modelantes, así como el INVIMA no lo es para proponerlo.	<i>Sustancias modelantes no permitidas:</i> Sustancias modelantes inyectables e invasivas que no cuentan con registro sanitario y que son usadas sin la debida autorización para tratamientos con fines estéticos, o que cuentan con registro sanitario aprobado para otro tipo de procedimientos o usos, o que son aplicadas en	Sobre las “sustancias modelantes no permitidas”, en correspondencia con lo anterior, se estima que se debe cambiar el título de esta definición en el sentido de aclarar que estas sustancias no son permitidas para “tratamientos con fines estéticos”.  Teniendo presente este comentario, se sugiere cambiar a lo largo del proyecto normativo cuando haya lugar la expresión “sustancias modelantes” por “sustancias modelantes con fines estéticos” y “sustancias modelantes
ARTÍCULO	OBSERVACIONES								
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto crear el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes, invasivas e inyectables - biopolímeros-, regular el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, establecer medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promover estrategias preventivas en la materia.	Se estima conducente que en el objeto del proyecto no se use la expresión “sustancias modelantes, invasivas e inyectables -biopolímeros-”, sino que se use la expresión que se define en el artículo 2°.  Adicionalmente, se considera que se debería eliminar lo correspondiente a “regular el uso, comercialización y aplicación” en razón que, actualmente, dicho régimen sanitario ya existe.								
<b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: [...]  <i>Sustancias modelantes:</i> Aquellas sustancias de relleno inyectables utilizadas en tratamientos corporales con fines estéticos, incluidos en el listado que apruebe el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual será propuesto por el Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos - INVIMA-.	En cuanto a las “sustancias modelantes”, se tiene que estas son usadas no solamente en tratamientos corporales con fines estéticos, sino en otros tipos de procedimientos como lo pueden ser los odontológicos o médicos.  Es por lo anterior, que se recomienda que el título a definir no sea “sustancias modelantes” sino “sustancias modelantes con fines estéticos”.  Esta Cartera no es la entidad competente para aprobar el listado de sustancias modelantes, así como el INVIMA no lo es para proponerlo.								
<i>Sustancias modelantes no permitidas:</i> Sustancias modelantes inyectables e invasivas que no cuentan con registro sanitario y que son usadas sin la debida autorización para tratamientos con fines estéticos, o que cuentan con registro sanitario aprobado para otro tipo de procedimientos o usos, o que son aplicadas en	Sobre las “sustancias modelantes no permitidas”, en correspondencia con lo anterior, se estima que se debe cambiar el título de esta definición en el sentido de aclarar que estas sustancias no son permitidas para “tratamientos con fines estéticos”.  Teniendo presente este comentario, se sugiere cambiar a lo largo del proyecto normativo cuando haya lugar la expresión “sustancias modelantes” por “sustancias modelantes con fines estéticos” y “sustancias modelantes								

<p>cantidades distintas a las permitidas.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Adiciónese un artículo al Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 116B. Lesiones con sustancias modelantes no permitidas. El que inyecte, infiltre o aplique en el cuerpo de otra persona, sustancias modelantes no permitidas sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de veinte (20) a ciento diez (110) meses y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena será de cincuenta (50) a ciento cincuenta (150) meses de prisión, multa de doscientos (200) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la inhabilidad para el ejercicio de su profesión por un término de ciento veinte (120) meses, si la conducta fuere cometida por profesional de la salud.</p>	<p>no permitidas" por "sustancias modelantes no permitidas para tratamientos con fines estéticos".</p> <p>Para una mejor referencia, en general, se subraya en el articulado la ubicación de las expresiones a actualizar con base en esta recomendación.</p> <p>Respecto a la penalización, como se ha manifestado en varias ocasiones, existe un sustrato social y político que permite vislumbrar la necesidad de crear figuras especiales de carácter penal. En general, se protegen, de esta manera, los valores y derechos que tienen una mayor entidad y cuya vulneración produce grandes repercusiones en la sociedad. No obstante, es también claro que, en el Estado Social de Derecho, la facultad punitiva, se encuentra limitada por el principio de necesidad, lo que implica que el uso del derecho penal es la <i>última ratio</i> a utilizar dentro del plexo de facultades de las que puede hacer uso el Estado para mantener una convivencia pacífica<sup>1</sup>. En tal sentido, se señala que los criterios de <i>merecimiento de protección del bien jurídico</i> y <i>la necesidad de protección penal de dicho bien</i>, son directrices adecuadas para abordar el derecho punitivo, tal y como lo ha indicado la Comisión Asesora de Política Criminal<sup>2</sup>.</p> <p>Conforme con lo precedente, la acción típica y, por ende, el desvalor que ella implica frente a una acción y resultado determinado, está signada por una decisión del legislador y, por tanto, es producto de la valoración legislativa que debe atacar precisamente las modalidades más graves y relevantes de agresión a los bienes tutelados, por ejemplo, en la vida, la salud, el patrimonio, la seguridad pública, etc., como en el presente caso se pretende<sup>3</sup>.</p>	<p>Si la conducta descrita previamente, genera un daño a la salud mental o física del sujeto pasivo, la pena será de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) [sic] meses de prisión y multa de treinta y tres punto treinta y tres (33.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si las conductas descritas previamente se cometieren en menores de dieciocho (18) años o mediante engaño sobre el producto, las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.</p>	<p>Ahora bien, desde el punto de vista de la criminología es preciso tener en cuenta que un incremento de penas, por sí solo, no es garantía de cumplimiento de las normas. Incluso se ha llegado a concluir que es más importante y tiene un valor superior que las existentes sean acatadas.</p> <p>De hecho, en el plano de algunas normas en las que se agravan las penas, aunque tal decisión puede ser deseable, algunos autores demuestran que ello no repercute en la conducta criminal<sup>4</sup> y puede convertirse en una cascada de incrementos, afectando las garantías básicas propias al Estado social<sup>5</sup>.</p> <p>Ello nos ubica ante el test de proporcionalidad de la pena frente a la conducta que, en este caso, amerita una censura apropiada sin perjuicio de recabar en que los problemas pueden residir en una baja capacidad investigativa y sancionatoria del Estado, que no se emienda con un incremento de la pena, y en una visión de la problemática netamente represiva. Esta reflexión puede producirse con la creación de tipos penales novedosos o específicos, como una corriente actual ligada a la protección de derechos de ciertas poblaciones, que, desde cierta perspectiva, pueden ser incorporados en un delito más general<sup>6</sup>. En estos casos, la expectativa de un nuevo tipo penal resulta frustrada por los bajos resultados en persecución penal y no solo por el hecho de que la creación del tipo penal aminore la presencia de la conducta. Hay delitos que se tipifican, pero sobre los cuales no existen condenas ni persecución y terminan en el ostracismo.</p> <p>Debe, entonces, articularse esta disposición con una política en materia penal y no desarrollar tipificaciones aisladas.</p>
<p><b>Artículo 5º. Apoyo psicosocial a las personas víctimas de aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano.</b> Las Entidades e Instituciones Prestadoras de Salud deberán prestar apoyo psicosocial a las personas</p>	<p>En lo concerniente a la integridad psicológica de los ciudadanos, se precisa que la Ley 1616 de 2013 recoge una visión más amplia de la salud mental. Además de ello, en esa visión general de salud mental y atención integral (incluyendo la psicológica) de la Ley 1616, se incorpora la promoción de la salud mental, la prevención de los problemas y los trastornos mentales, desde un enfoque de promoción de calidad de vida.</p>	<p><b>Artículo 4º. Procedimiento de retiro de sustancias modelantes no permitidas a cargo y otros</b></p>	<p>La estructuración del "Plan de Beneficios" debe obedecer al proceso que se encuentra regulado en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y en la Resolución 330 de 2017.</p>
<p><b>tratamientos del Plan Obligatorio de Salud (POS).</b> Se incluirán entre los servicios cobijados por el POS, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, el diagnóstico, los tratamientos, la rehabilitación y procedimientos de retiro o manejo de sustancias modelantes no permitidas aplicadas en procedimientos médicos o quirúrgicos con fines estéticos, siempre y cuando su permanencia en el cuerpo humano impida la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas, así como los medicamentos requeridos para tal fin. También se incorporarán en el POS los tratamientos de salud mental con enfoque de género, que requieran las personas afectadas por las prácticas tratadas en la presente Ley.</p> <p>Para efectos de lo descrito en el inciso anterior, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá adelantar el procedimiento técnico requerido para la eliminación de la exclusión y la incorporación en el POS, de acuerdo con la normatividad vigente.</p>	<p>a través del procedimiento técnico-participativo para la determinación del mismo.</p> <p>De esta manera, una disposición como la propuesta va en contravía del proceso que se ha diseñado y, además de inconveniente, resulta contraria a la ley estatutaria, sin perjuicio de señalar que el "Plan de Beneficios" tiene vocación de integralidad, tal y como se puede leer de la Resolución 2292 de 2021.</p> <p>De ahí que las prestaciones en salud se definen por vía de exclusión, aspecto que rige a partir de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento. Con base en ello, el panorama actual permite concluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley 1751 de 2015, es una norma de superior jerarquía y la misma ya contempla un sistema para la determinación de las prestaciones en salud. De esta forma, el legislador ordinario no tendría tal facultad, como se pretende ahora, salvo que se considere que dicha norma tendría un rango estatutario que no lo tiene.</li> <li>- El esquema funciona a partir de exclusiones y no de inclusiones y una autoridad competente para ello.</li> <li>- Esto hace que el proyecto tenga problemas de constitucionalidad.</li> </ul>	<p>victimias de aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano, a partir de tratamientos psicológicos o psiquiátricos con enfoque de género, de acuerdo a las necesidades particulares de los pacientes.</p> <p>Dentro de los programas de prevención en salud, las Entidades e Instituciones Prestadoras de Salud deberán incluir información referente a los riesgos que implica para la salud humana la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano y la promoción de la "positividad corporal" (<i>body positive</i>).</p> <p><b>Artículo 6º. Campañas pedagógicas masivas.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley y durante los diez (10) años posteriores, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, deberá adelantar campañas de difusión en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucren la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las campañas incluirán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aspectos sobre los riesgos y daños a la salud humana que</li> </ol>	<p>En concordancia con lo dispuesto en la referida ley, se expidió la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas, y el CONPES 3992 "Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia".</p> <p>Teniendo presente el objeto de la citada Ley 1616 de 2013 y los objetivos de los demás actos administrativos, se considera que ya existe un marco normativo que da cuenta de la integridad física y psicológica de los ciudadanos, como parte del objeto planteado por el proyecto de ley.</p> <p>En lo relacionado con el numeral 7º, correspondiente a "[l]a publicación del listado de las sustancias denominadas biopolímeros, polímeros y afines que se encuentren prohibidas para tratamientos estéticos", el Ministerio no es la entidad competente para aprobar el listado de sustancias modelantes, así como el INVIMA no lo es para proponerlo.</p> <p>Se considera que no se debe realizar la publicación de un listado de sustancias modelantes con fines estéticos, sino que se debe permitir la consulta en línea de aquellas sustancias modelantes con fines estéticos que cuenten con el permiso de comercialización o registro sanitario por parte del INVIMA, para lo cual se propone la siguiente redacción:</p> <p>"7. El INVIMA deberá disponer de una base de datos de consulta de las sustancias modelantes con fines estéticos".</p> <p>En todo caso, la ya mencionada Ley Estatutaria define las obligaciones del Estado, los derechos y deberes de las personas, las prestaciones en salud y la divulgación sobre</p>

<p>ocasionan este tipo de procedimientos y promoverán la "positividad corporal" (<i>body positive</i>).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La importancia de llevar a cabo una reflexión sobre las exigencias sociales que se hacen con respecto a los cuerpos de las mujeres y personas trans.</li> <li>Difusión de información sobre las infracciones y sanciones que acarrea el uso indebido de <u>sustancias modelantes en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.</u></li> <li>Promoción de canales de denuncias de personas afectadas por la aplicación de estas sustancias; y</li> <li>Las demás que se consideren necesarias.</li> <li>Los canales y medios de consulta del listado de instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos quirúrgicos con fines estéticos.</li> <li>La publicación del listado de las sustancias denominadas biopolímeros, polímeros y afines que se encuentren prohibidas para tratamientos estéticos [...].</li> </ol> <p><b>Artículo 7°. Obligatoriedad de anuncios.</b> En las sedes físicas y sitios web de los establecimientos comerciales, tales como hospitales, clínicas, centros de salud, locales que ofrecen servicios estéticos, peluquerías, salones de belleza y de cosmetología, gimnasios, centros de adelgazamiento, centros de</p>	<p>los progresos científicos, por lo que ya existe una normatividad de base sobre el particular.</p> <p>Acerca del artículo 7°, se sugiere retirar de la norma propuesta la obligatoriedad para que el Ministerio de Salud y Protección Social determine los demás establecimientos en los cuales deberá fijarse avisos. Lo anterior ya que la normatividad vigente sobre la materia ya se ocupa de listarlos.</p>	<p>masajes, spas, hoteles, boutiques y demás establecimientos que determine el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán fijarse avisos con la siguiente inscripción:</p> <p><b>"EN ESTE ESTABLECIMIENTO ESTÁ PROHIBIDO EL USO, APLICACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE SUSTANCIAS MODELANTES NO PERMITIDAS"</b>.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las dimensiones y características de los avisos deberán ser reglamentadas por el Ministerio de Salud y Protección Social. En todo caso, tales avisos deberán ser claros, visibles, legibles y llamativos con imágenes de advertencia.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los avisos en las páginas web de los establecimientos comerciales deberán ser rotativos semestralmente, según la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. Se entiende por aviso rotativo aquel que se renueva, sin dejar de lado su intención de advertencia.</p> <p><b>Artículo 8°. Registro de control de ventas.</b> El Gobierno Nacional reglamentará, en un plazo máximo de seis meses después de la expedición de la Ley, el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de información interoperable que incluya el registro sanitario Invima, permiso de comercialización y uso de <u>sustancias modelantes</u></p>	<p>Se propone eliminar este artículo. Al respecto, se estima que el sistema de información interoperable descrito, no cumple con los fines establecidos en tanto que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las sustancias modelantes, en general, tienen otros fines lícitos además de los de ser utilizados para fines estéticos. Es por ello que el uso de este sistema tendrá un registro inofensivo, dado que, en el estarán registradas las sustancias modelantes para fines estéticos y las sustancias modelantes para otros fines, lo que desdibuja el fin de este sistema.</li> </ol>
<p>autorizadas. A través del registro, quien intervenga en el proceso de comercialización de cualquier <u>sustancia modelante</u>, deberá reportar la información que permita la trazabilidad sobre su procedencia, así como la individualización de cada uno de los actores en la operación de comercialización.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Este sistema garantizará las condiciones de seguridad para el manejo de la información reportada y el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-, deberá realizar actividades permanentes de información y coordinación con los productores y comercializadores y de educación sanitaria con los consumidores, expendedores y la población en general, sobre el uso de sustancias modelantes para fines estéticos.</p> <p><b>Artículo 9°. Publicidad sobre las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social deberá publicar un listado de las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos estéticos. La consulta del listado será gratuita y en línea.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Las sustancias modelantes para uso estético lícitas ya tienen un sistema de aprobación de Registro Sanitario a través del INVIMA y se puede consultar dicho registro en el aplicativo establecido por dicha entidad. De ahí que se considera que este sistema no cumplirá un fin efectivo.</li> </ol> <p>Sobre este precepto no debería contemplarse la publicación del listado sino la consulta en el Registro Único de Talento Humano en Salud. La Ley 1164 de 2007, en su artículo 1°, prevé que por "<i>Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud</i>".</p> <p>El artículo 17 de la citada norma define las profesiones y ocupaciones del área de la salud, el artículo 18, establece las condiciones para el ejercicio de profesiones y</p>	<p>En el apartado de instituciones deberán constar la razón social, número de identificación tributaria, estado actual de los permisos de funcionamiento y el tipo de procedimientos que podrán realizarse en la respectiva institución.</p> <p>En el apartado de profesionales habilitados deberán constar nombres y apellidos, documento de identidad, profesión, especialidad o subespecialidad, número de tarjeta profesional y sanciones por ejercicio inadecuado de la profesión debidamente ejecutoriadas, impuestas en el marco del proceso disciplinario ético profesional. De igual manera, se incluirán las sentencias penales ejecutoriadas que se hayan impuesto en contra de estos profesionales de la salud en el ejercicio de sus funciones. Las sanciones disciplinarias permanecerán en el registro hasta por el término de cinco (5) años, o por un término menor de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad disciplinaria. Por su parte, las sanciones penales permanecerán en el registro hasta por el doble del término de la pena privativa de la libertad o hasta por cinco (5) años en el caso de penas no privativas de la libertad.</p> <p><b>Artículo 10°. Consentimiento Informado.</b> En los consentimientos informados para la aplicación o inyección de <u>sustancias modelantes</u>, deberá indicarse de manera expresa los</p>	<p>ocupaciones y; el artículo 23, creó el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS).</p> <p>La disposición contenida en el proyecto de ley se refiere únicamente a los profesionales mientras que la información contenida en el ReTHUS comprende tanto la información de profesiones y ocupaciones, de todos los niveles de formación, así como la fecha de inicio de ejercicio, y las sanciones ético-disciplinarias y las que reporten otras autoridades como las judiciales.</p> <p>Cabe precisar que actualmente el registro de las sanciones impuestas por parte de los Tribunales Ético Disciplinarios es realizado directamente en el ReTHUS por cada corporación y los impuestos por las autoridades judiciales son registrados por el Ministerio de Salud y Protección Social cuando las mismas comunican de dichas sanciones.</p> <p>La información del personal de salud es pública y puede ser objeto de consulta bien por número de identidad o por nombres y apellidos, a través del siguiente link: <a href="https://web.sispro.gov.co/THS/Cliente/ConsultasPublicas/ConsultaPublicaDeTHXIdentificacion.aspx">https://web.sispro.gov.co/THS/Cliente/ConsultasPublicas/ConsultaPublicaDeTHXIdentificacion.aspx</a></p> <p>Con base en las anteriores consideraciones, el contenido del artículo 9 de la iniciativa debe articularse con el artículo 23 de la Ley 1164 de 2007, modificada por el artículo 100 del Decreto-ley 2106 de 2019, toda vez que es el ReTHUS el sistema de información adecuado para la consulta de la información personal, académica y de las sanciones de todo el talento humano en salud.</p> <p>Debe tenerse en cuenta la amplitud del consentimiento en los términos que se derivan de los derechos de la persona contenidos en el artículo 10° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p>

<p>ciudadanos después de su aplicación, los ingredientes del producto, las posibles complicaciones, efectos adversos y los riesgos que conlleva, incluyendo, la posibilidad de desarrollar alopatología latrogénica y el síndrome ASIA.</p>		<p><b>Artículo 13. Sanciones administrativas sanitarias.</b> En razón del incumplimiento de la presente Ley se impondrán las sanciones y se aplicarán los criterios de graduación, daño grado de culpabilidad, reincidencia, naturaleza y dimensión del perjuicio causado, y proporcionalidad entre el daño y la sanción, que se encuentran establecidos en los artículos 576, 577, 578 y 580 de la Ley 9 de 1979.</p>	<p>En cuanto a las sanciones administrativas, es bien conocido que el cumplimiento de una norma está asociado a los mecanismos para persuadir su cumplimiento, además del ámbito penal y, en este sentido, se considera necesario establecer un régimen de sanciones. No obstante, el legislador tiene una serie de limitaciones que deben ser atendidas para que se establezca claramente un régimen sancionatorio que respete el debido proceso, el derecho de defensa, el juez natural, entre otras instituciones propias al garantismo procesal.</p>
<p><b>Artículo 11. Evento de interés de salud pública.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, deberá evaluar la posibilidad de incorporar las malas prácticas en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos como un evento de interés en salud pública y su inclusión en el Sistema Nacional de Vigilancia —SIVIGILA—, o aquel que lo reemplace.</p>	<p>No se debe desconocer que estipular plazos, como el de 6 meses, constituye un tipo de cláusulas que han sido catalogadas como contrarias a nuestro ordenamiento. Es más, y como se ha insistido en varias ocasiones, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución Política encomienda al Presidente de la República (art. 189, numeral 11)<sup>7</sup>.</p>		<p>Al respecto, no sobra indicar que la Corte Constitucional<sup>8</sup> ha insistido que el régimen sancionatorio administrativo debe estar caracterizado, entre otros, por los siguientes elementos:</p>
<p>El Ministerio de Salud y Protección Social formulará, aprobará, revisará y actualizará periódicamente, conforme a la evidencia médica y científica disponible, el protocolo de atención en salud física y mental para el tratamiento de los pacientes con alopatología latrogénica, y otras enfermedades causadas por <u>sustancias modelantes no permitidas</u>, convocando a las sociedades científicas y agremiaciones médicas a que coadyuven en la elaboración de dicho protocolo.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipicidad, o descripción clara de la conducta sancionable.</li> <li>- Consecuencia por incurrir en la conducta, v. gr., la sanción. Debe, igualmente, estar claramente determinada de tal forma que no se deba acudir a analogías o adaptaciones normativas.</li> <li>- Proporcionalidad de la sanción, esto es, correspondencia entre la conducta sancionable y la consecuencia a que ello conduce.</li> <li>- Entidad competente para su imposición.</li> </ul>	<p>El artículo propuesto se remite a la Ley 9 de 1979 pero no fija, claramente la autoridad competente y obvia hacer alusión a la Ley 1437 de 2011, como marco del debido proceso sancionatorio administrativo, que además establece la proporcionalidad. En esa medida, el precepto desconoce normas superiores.</p>
<p><sup>7</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra; C-805 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-508 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1005 de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto; C-765 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.</p>	<p><sup>8</sup> Cfr., por ejemplo, CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-379 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.</p>		

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se estima que si bien es importante la protección de las personas que sufren afectaciones por las situaciones que contempla el proyecto de ley, sería preciso alinear su alcance. Aun así, se advierte que ya existe una normatividad de protección para dar respuesta a tales circunstancias, por lo que devendría inconveniente. Es más, también se hacen perceptibles problemas de constitucionalidad.

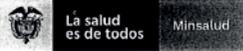
En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

  
**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
 Ministro de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
PROYECTO DE LEY 286 DE 2021 CÁMARA**

*por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el Covid-19 -Héroes de la pandemia- y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias.*

 <p style="text-align: center;">                   Al contestar por favor cite estos datos:                  Radicado No.: 202211401171011                  Fecha: 14-06-2022                  Página 1 de 12             </p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor  <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b>                  Secretario General                  Cámara de Representantes                  Carrera 7ª Nº 8 – 68                  Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;">                   Al contestar cite folios: 202210020901309                  Folios: 12 Fecha: 2022-06-21 10:41                  Anexos: 0                  Remitenes: Ministerio de Salud y Protección Social                  Destinatario: SECRETARÍA GENERAL             </p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 286/21 (C)</b> “por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el COVID-19 –Héroes de la pandemia– y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 242 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta está organizada en 21 artículos mediante los cuales se establece un reconocimiento al personal de primera línea de atención en salud originada por el Covid-19 (héroes de la pandemia); así mismo, se institucionaliza el día Nacional del reconocimiento al personal Sanitario; se crean beneficios económicos y adicionales para personal de del Talento Humano en Salud (THS) y demás trabajadores de la salud en el territorio Nacional con ocasión de pandemias o emergencias sanitarias, entre los que se</p>	<p>destaca la estabilidad laboral. En punto a la seguridad social, refiere, sanciones por agresiones a dicho personal, atención mental, licencias, entre otros aspectos.</p> <p>Cabe resaltar que esta Cartera emitió concepto institucional<sup>1</sup> frente a un proyecto de ley con una pretensión similar, a saber: <b>PL 142/21 (C)</b> “por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones”. De ahí que se sugiera articularlos con el fin de que las decisiones a ese nivel sean coherentes.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p>Sobre la iniciativa sub examine, resulta conducente manifestar las reflexiones que a continuación se describen:</p> <p><b>2.1. La crisis de la pandemia</b></p> <p>La situación que ha vivido el país a partir de principios de 2020 ha comportado un esfuerzo significativo por parte del personal de la salud. Desde el momento en que se fueron detectando los primeros casos de la enfermedad Covid-19, ha debido duplicar sus esfuerzos y agotar sus energías con el paso de los días. Un estudio realizado en el país sobre la ansiedad en ese personal concluía lo siguiente:</p> <p style="padding-left: 20px;">[...] Siete de cada diez médicos generales valorados presentaban síntomas de ansiedad o estrés laboral, mientras que cuatro presentaban síntomas de miedo al COVID-19. Fue más frecuente la ansiedad severa entre los trabajadores en municipio capital. No obstante, trabajar en estos entes territoriales, no se asoció con mayor presencia de ninguna de las tres condiciones. El distanciamiento social y el confinamiento inadecuadamente exigido, así como el incumplimiento ciudadano y la carencia de medidas de higiene, pueden llegar a ser factores generadores de miedo, ansiedad y estrés con mayor deterioro en la salud mental de la comunidad en general y de los profesionales de la salud [...].<sup>2</sup></p> <p>De manera estoica, como en todo el mundo, asumieron su papel propio del altruismo y solidaridad en el ejercicio profesional por lo que el calificativo de acto heroico, concebido como una gran hazaña o proeza memorable, describe claramente la situación vivida. Son</p> <p><small><sup>1</sup> Cfr. Rad. N° 202111401825991 del 16 de noviembre de 2021.  <sup>2</sup> Monterrosa-Castro, Á., Dávila-Ruiz, R., Mejía-Mantilla, A., Contreras-Saldarriaga, J., Mercado-Lara, M., &amp; Florez-Monterrosa, C. (2020). Estrés laboral, ansiedad y miedo al COVID-19 en médicos generales colombianos. <i>MeDUNAB</i>, 23(2), 195-213.</small></p>
<p>precisamente estas situaciones liminares, entre la vida y la muerte, en las que se valora especialmente esa entrega y dedicación.</p> <p><b>2.2. Las leyes de honores</b></p> <p>El proyecto de ley que se pretende expedir por el Congreso de la República al amparo de la facultad consagrada en el artículo 150, numeral 15, de la Constitución Política de 1991, busca hacer un reconocimiento especial a víctimas, familiares y en particular al talento humano en salud del país con ocasión de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.</p> <p>En relación con las leyes de honores la Corte Constitucional en Sentencia C-162/19<sup>3</sup>, reiterando su jurisprudencia, ha sostenido:</p> <p style="padding-left: 20px;">[...] 52. En suma, las leyes de honores son leyes particulares o singulares que tienen como finalidad la de destacar o reconocer los méritos de los ciudadanos que “hayan prestado servicios a la patria” (artículo 150.15 C. Pol.). Sin embargo, este tipo de leyes también pueden ser utilizadas para una exaltación de hechos, lugares o instituciones que merecen ser destacados públicamente, para promover valores que atañen a los principios de la Constitución. Una de las características de este tipo de leyes es que, por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis. En este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional [...].<sup>4</sup> [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Con base en las consideraciones expuestas, se encuentra que el proyecto de ley, que hace tránsito en el Congreso de la República, reúne las condiciones y características establecidas por la Corte Constitucional para las leyes de honores en las que se resaltan valores dignos de ejemplo. Sin perjuicio de ello, se realizarán comentarios puntuales a la propuesta acorde con los puntos que siguen.</p> <p><b>2.3. Artículo 2°. Definición de talento humano del área de la salud</b></p> <p><small><sup>3</sup> Revisión oficiosa de las objeciones gubernamentales del Proyecto de Ley N° 065/16 Cámara - 208/16 Senado, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural el municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria “La Vordgine”.  <sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-162 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas.</small></p>	<p>En primer lugar, es indispensable señalar que el artículo 1° de la Ley 1164 de 2007, “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud” define el THS así:</p> <p style="padding-left: 20px;">[...] se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud.</p> <p>El artículo 2° del proyecto en cuestión describe de manera amplia para efectos de la norma los sujetos catalogados como parte del THS, acepción que es confusa y podría resultar inoperante e ineficaz, toda vez que al existir una norma que contempla de manera general al THS, no sería necesario ni conveniente que se haga otra noción bajo el sentido que se pretende dar, pues incluye personal en formación y ejercicio de ciertas profesiones y es difusa en cuanto a las ocupaciones del área de la salud.</p> <p>Adicionalmente, es relevante tener claridad que el Servicio Social Obligatorio (SSO) regulado en el artículo 33 de la Ley 1164 está dirigido a los profesionales de programas de Educación Superior, esto quiere decir que no aplica para los egresados de la formación de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano como lo hace entrever la propuesta, así las cosas, se hace imperioso que no se confunda la educación superior con la educación para el trabajo y desarrollo humano.</p> <p>En esa medida, se sugiere eliminar la disposición.</p> <p><b>2.4. Artículo 3°. Beneficiarios</b></p> <p>En conexión con el comentario anterior, el precepto describe de forma general que serán beneficiarios el personal de talento humano del área de la salud y demás trabajadores del área de la salud.</p> <p>Sin embargo, frente a los primeros, es decir THS, se insiste que la Ley 1164 de 2007 los define como toda persona involucrada en la promoción, protección o mejoramiento de la salud de la población; y frente a los segundos, no es claro si por trabajadores se refiere al personal al servicio de las instituciones, cualquiera sea su modelo de organización y funcionamiento, pues, a través de su acción, se materializa el derecho a la salud y se garantiza el acceso y la calidad de los servicios de salud. Por ende, se recomienda dar</p>

<p>claridad sobre este artículo en el sentido de clarificar a quiénes va dirigido el beneficio que se pretende reconocer observando las normas vigentes.</p> <p>En este orden, sería confusa la regulación que debería expedir este Ministerio sobre el particular.</p> <p><b>2.5. Artículo 4º. Derechos y deberes</b></p> <p>Esta disposición alude a los derechos y deberes del talento humano del área de la salud y demás trabajadores del área de la salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y emergencias sanitarias. Aquí, es pertinente precisar que los "derechos y deberes" ya se encuentran estipulados en la Ley 1164 de 2007, por tanto, están llamados a ser observados en todo momento. En efecto, además de enunciar los principios éticos y los valores, en el capítulo VI de la citada norma, se prevé en los artículos 37 y 38, lo siguiente:</p> <p><b>Artículo 37. De los derechos del Talento Humano en Salud.</b> El ejercicio de la profesión u ocupación se realizará teniendo en cuenta el derecho a la objeción de conciencia, a la protección laboral, al buen nombre, al compromiso ético y al ejercicio competente.</p> <p><b>Del derecho a la objeción de conciencia:</b> El personal de salud puede presentar objeción de conciencia ante todo lo que la pueda violentar.</p> <p><b>De la protección laboral:</b> Debe garantizarse en lo posible, al personal que ejerce una profesión u ocupación en salud la integridad física y mental, y el descanso que compensa los posibles riesgos que se asumen en el trabajo y permita atender dignamente a quien recibe sus servicios. No será causal de inhabilidad para el ejercicio laboral en administración pública la sanción que haya sido declarada extinta por cualquiera de las causales señaladas en la ley.</p> <p><b>Del derecho al buen nombre:</b> No se mencionarán las limitaciones, deficiencias o fracasos, del equipo de trabajo para menoscabar sus derechos y estimular el ascenso o progreso laboral, excepto cuando sea necesario y justo, por el bien de terceros. También se evitará todo tipo de conductas lesivas, tales como ultrajes físicos o psicológicos, injurias, calumnias, falsos testimonios o críticas nacidas.</p> <p><b>Del compromiso ético:</b> El Talento Humano en Salud rehusará la prestación de sus servicios para actos que sean contrarios a la ética profesional cuando existan condiciones que interfieran su libre y correcto ejercicio.</p> <p><b>Del ejercicio competente:</b> El Talento Humano en Salud debe ser ubicado de acuerdo a sus competencias correspondientes a sus títulos o certificados expedidos por la entidad educativa. No se comprometerán a realizar labores que excedan su capacidad.</p>	<p><b>Artículo 38. De los deberes del Talento Humano en Salud.</b> El ejercicio de la profesión u ocupación se realizará teniendo en cuenta el deber de la protección de los lazos afectivos del paciente, la promoción de una cultura ética, la reserva con los fármacos, productos y técnicas desconocidas, la formación de los aprendices y la responsabilidad de aplicar la ética y la bioética en salud.</p> <p><b>De la protección de los lazos afectivos del paciente:</b> Se protegerá el derecho de cada ser humano a la privacidad, la comunicación y a mantener los lazos afectivos con su familia y amigos, dentro de sus circunstancias de salud.</p> <p><b>De la promoción de una cultura ética:</b> Debe promoverse la participación en la creación de espacios para la reflexión ética sobre las situaciones cotidianas de la práctica y los problemas que inciden en las relaciones en el trabajo de educación, organizaciones empresariales y gremiales relacionadas con la salud.</p> <p><b>De la reserva con los fármacos, productos y técnicas desconocidos:</b> Se debe denunciar y abstenerse de participar en propaganda, promoción, venta y utilización de productos, cuando se conocen los daños que producen o se tienen dudas sobre los efectos que podrían causar a los seres humanos y al ambiente.</p> <p><b>De la formación de los aprendices:</b> En el desarrollo de la actividad académica respectiva, el personal de salud contribuirá a la formación integral del estudiante estimulando en él un pensamiento crítico, la creatividad, el interés por la investigación científica y la educación permanente.</p> <p><b>De la responsabilidad de aplicar la ética y la bioética en salud:</b> El personal de salud debe difundir y poner en práctica los principios, valores, derechos y deberes mencionados en esta ley, con plena de modo especial a quienes conforman los tribunales de ética de cada profesión, los comités bioéticos, clínicos asistenciales y de investigación, los profesores de ética y bioética de las carreras y ocupaciones en salud, los comités ad hoc y demás grupos, asesores y asesores de la ética y bioética en salud velar por la aplicación y difusión de estas disciplinas.</p> <p>Adicional a ello, se enfatiza que, en lo concerniente a los elementos de protección personal, el tema ya fue abordado por la normatividad vigente sobre seguridad y salud en el trabajo, de modo que no resulta pertinente describirlo en la iniciativa, sugiriendo a su vez revisar y suprimir este artículo.</p> <p><b>2.6. Artículo 6º. Día Nacional de Reconocimiento – "Héroes de la pandemia"</b></p> <p>En relación con el premio nacional que se crea en el inciso 2, es oportuno aclarar que el artículo 9º de la Ley 12 de 1963, creó la "Condecoración de Salud y Mérito Asistencial", que es adjudicada a aquellas personas naturales o jurídicas que se distinguen por los servicios prestados a la salud pública colombiana, disposición reglamentada por el Decreto 1078 de 1998 y, posteriormente, por el Decreto 1550 de 2016, mediante el cual</p>
<p>se adicionó el Título 3 a la Parte 10 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud instituyendo las categorías, requisitos para su adjudicación y demás características de la Condecoración "Cruz Cívica del Mérito Asistencial y Sanitario Jorge Bojaramo", con la que se destacan y estimulan los servicios eminentes, la conducta intachable y la perseverancia, de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras o internacionales, dedicadas al bien común y a la salud pública.</p> <p>En este sentido en el mes de diciembre de 2021, en el contexto de la conmemoración del Día del Médico, el presidente de la República y el ministro de salud, entregaron la condecoración "Cruz Cívica del Mérito Asistencial y Sanitario Jorge Bojaramo" a diez organizaciones del gremio médico que han sido cruciales en la historia de la salud del país, y de forma particular, en la atención de la pandemia. En ese orden, sería conveniente evaluar la pertinencia de crear otro premio nacional.</p> <p><b>2.7. Artículo 9º. Semanas colizadas para la obtención de la pensión de vejez</b></p> <p>Sobre este aspecto, se estima que el asunto debe ser examinado por el Ministerio del Trabajo, toda vez que esa Cartera es la que dispone la política en materia pensional, pues si bien las leyes surten las modificaciones de conformidad al proceso legislativo, este deberá tener presente el concepto que a bien tenga expedir dicho ente ministerial sobre la materia.</p> <p><b>2.8. Artículo 11. Becas para personal sanitario</b></p> <p>Conforme al parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 que definió la creación del programa becas-crédito, se tiene que mediante los Decretos 1038 de 1995 y 2745 de 2003, compilados hoy en el Decreto 780 de 2016, este Ministerio celebró el Convenio Interadministrativo 256 de 1995 con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, con la finalidad de:</p> <p>[...] financiar mediante crédito a los profesionales de la salud que realicen programas de especialización en instituciones de educación superior que tengan el carácter de universidad y que durante su entrenamiento efectúen prácticas hospitalarias en una entidad prestadora de servicios de salud del sector oficial, adscrita a las Direcciones Nacional, Departamental, Distrital o Local de Salud o en fundaciones o instituciones de utilidad común que tengan contratos vigentes para la prestación de servicios de salud con el Estado. [Cláusula segunda]</p>	<p>Para el desarrollo de este propósito, la cláusula primera del Convenio, dispuso la creación de un Fondo, denominado "CONVENIO MINSALUD – ICETEX (LEY 100/93)".</p> <p>Posteriormente, con la expedición de la Ley 1917 de 2018 "por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas [...]", y su consecuente implementación, se otorga actualmente a la totalidad de médicos en ejercicio que cursan una especialidad médica quirúrgica un apoyo de sostenimiento ejecutivo mensual equivalente a tres salarios mínimos legales mensuales con un esfuerzo fiscal importante por parte del Estado. Si bien es cierto que la beca, por regla general, cubre el costo de la matrícula, es imperioso dada la situación fiscal de país tener presente el beneficio con el que ya cuentan este grupo de profesionales.</p> <p>De otra parte, como lo ha reiterado esta Cartera en pronunciamientos anteriores, en el evento en que de la ley se desprenda la necesidad de arbitrar recursos, además del concepto que deba emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como autoridad presupuestal, es imprescindible la no afectación a los programas, proyectos e inversiones a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. En tal dirección es relevante no desconocer el esfuerzo fiscal realizado para la atención de la emergencia sanitaria que incluyó, entre otros aspectos, la destinación de recursos para hacer un reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud que presta servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico por Covid-19, reconocimiento creado en el artículo 11 del Decreto Legislativo 538 de 2020.</p> <p>Por lo anterior es indispensable, de continuar con el trámite de la propuesta que se precisará qué personal de salud sería el beneficiado, así como la fuente de recursos para el otorgamiento de becas. De ahí que se sugiera, respetuosamente, que se indiquen las fuentes de financiación para su otorgamiento.</p> <p><b>2.9. Artículo 12. Reconocimiento económico para los beneficiarios</b></p> <p>Sobre los reconocimientos económicos durante periodos de pandemia, es oportuno recordar que con ocasión a la pandemia generada por el Covid-19 estos fueron otorgados mediante Decreto-ley 538 de 2020, expedido con base en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, en virtud del cual se expidió la Resolución 1774 de 2020</p> <p><small>* Cfr., artículo 7º de la Ley 819 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" e, igualmente, sentencia C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.</small></p>

que definió los perfiles y parámetros para el pago del mismo, superando los 4.5 SMLMV y cerca de un total de 250.000 profesionales de la salud fueron beneficiados de este reconocimiento; ahora bien, resulta del caso que, desde el Congreso de la República, se defina este reconocimiento de manera concreta cuando el país enfrente pandemias como la del Covid-19, lo cual exalta la labor de las personas que prestan servicios de salud en el país.

2.10. Artículo 13. Sanciones por agresión al THS

Si bien este artículo puede no tener unidad de materia con el objeto de regulación y entra a introducir modificaciones al código de seguridad y convivencia ciudadana, es relevante que se tenga en cuenta que adicionalmente cursa ante el Congreso de la República el PL 047/21 (C) "por medio [de la] cual se modifica el artículo 347 de la ley 599 de 2000", de ahí que se debe armonizar las sanciones que se pretenden establecer.

En lo que tiene que ver con dicha iniciativa, esta Cartera emitió concepto institucional en el siguiente sentido:

[...] Por las razones expuestas y teniendo en cuenta las circunstancias señaladas en la exposición de motivos, se considera conveniente, oportuna y justa la modificación del actual Código Penal en relación con el tipo penal de "amenazas" (artículo 347) con los ajustes realizados en el informe de ponencia. En todo caso, resulta importante conocer la posición del Consejo de Política Criminal en la materia [...].

2.11. Artículo 17. Incentivos tributarios para el alojamiento de los beneficiarios de la ley

En cuanto a las exenciones y tratamiento tributarios especiales, corresponde a una temática de iniciativa gubernamental en los términos del artículo 154 de la Constitución Política. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] En esa labor, ha precisado la Corte, el Legislador cuenta con la amplia potestad para consagrar exenciones tributarias, siempre que lo haga, como lo prevé el ordenamiento superior, por iniciativa gubernamental (C.P. art. 154). Por este motivo, cuando en desarrollo de sus atribuciones constitucionales, el Congreso de la República establece una exención que estima conveniente para el diseño de la política fiscal, tal determinación, en sí misma, no puede catalogarse como inconstitucional, pues lo único que hace el Legislador es desarrollar, de forma negativa, la función

6 Cfr. Rad. N° 202211400598811 del 31 de marzo de 2022.

confiada en los artículos 150-12 y 154 de la Constitución Política<sup>7</sup> [...].

Además de la iniciativa, la exención al impuesto sobre la renta y el IVA deberá ser estudiado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; pues son los competentes para determinar si este beneficio es procedente o no teniendo en cuenta que versa sobre un tema tributario y de comercio. El primero en su condición de autoridad fiscal. Adicionalmente, no se debe pasar por alto sobre la exención de renta que en la Ley 2068 de 2020 expedida con ocasión de la emergencia sanitaria derivada por el Covid-19, se contempló un beneficio similar, disminución del impuesto de renta (artículo 41) por tal motivo es necesario que el legislador observe la compatibilidad de ambas disposiciones.

2.12. Artículo 18. Atención en salud mental para el THS

En cumplimiento de los artículos 9º y 21 de la Ley 1616 del 2013, sobre Promoción de la Salud Mental y Prevención del Trastorno Mental en el Ámbito Laboral, la Resolución 2404 de 2019, adoptó la Batería de Instrumentos para la Evaluación de Factores de Riesgo Psicosocial, la Guía Técnica General para la Promoción, Prevención e Intervención de los Factores Psicosociales y sus efectos en la población trabajadora y sus Protocolos Específicos, como referentes técnicos obligatorios, para la identificación, evaluación e intervención de los factores de riesgo psicosocial.

Así mismo, es necesario precisar que en el marco de las competencias de conformidad con el Decreto-ley 4107 de 2011, a esta Cartera no le compete directamente realizar talleres, ni atenciones. La ejecución del Proyecto Institucional Preventivo del Consumo, Abuso y Adicción a las Sustancias Psicoactivas establecido en el artículo 7º de la Ley 1566 de 2012, así como las estrategias para la prevención de problemas y trastornos mentales (Ley 1616 de 2013, art. 9º) y las acciones para la protección especial al talento humano que trabaja con salud mental (Ley 1616 de 2013, art. 21), deben ser desarrolladas por los empleadores y contratantes, mediante la implementación de los lineamientos contenidos en la batería de instrumentos de evaluación de factores de

7 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-188 de 1998. (Este Tribunal analizó la constitucionalidad del artículo 97 (parcial) de la Ley 223 de 1995, mediante el cual se establecía una exención tributaria a las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter oficial o de economía mixta. Para los demandantes no era equitativo fijar exenciones únicamente para las empresas con capital estatal, pues tal determinación iba en detrimento de las entidades privadas, pues, ambas prestaban el mismo servicio. La Corte consideró que la norma era exequible, en tanto el Legislador tiene la facultad para tanto para imponer tributos, como para definir a los sujetos pasivos de los mismos).

8 CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-083 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

riesgo psicosocial y las guías técnicas, general y específicas, del protocolo de promoción, prevención e intervención de los factores psicosociales y sus efectos en la población trabajadora, elaboradas por el Ministerio del Trabajo.

Estos instrumentos permiten que los empleadores y contratantes identifiquen factores psicosociales nocivos y a la vez estrategias, programas y acciones para realizar actividades preventivas y de intervención frente a los factores identificados como prioritarios. Estas acciones estarán a cargo de los empleadores y contratantes, con la asesoría y asistencia técnica de las Administradoras de Riesgos Laborales. En tal dirección, las responsabilidades sobre estos aspectos se disponen así:

- Para los empleadores y contratantes de personal, es su deber garantizar la planeación, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste del Proyecto Institucional Preventivo del Consumo de Sustancias Psicoactivas, las estrategias para la prevención de problemas y trastornos mentales, así como las asociadas con el monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el marco del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) y con la asesoría y asistencia técnica de la Administradora de Riesgos Laborales de acuerdo con sus responsabilidades.
- En el caso de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), su deber es prestar asesoría y asistencia técnica para la ejecución del Proyecto Institucional preventivo del consumo, abuso y adicción a las sustancias psicoactivas, estrategias para la promoción de la salud mental y la prevención de problemas y trastornos mentales y acciones para la protección especial al talento humano que trabaja con salud mental, las cuales serán desarrolladas por los empleadores y contratantes mediante los lineamientos contenidos en la batería de instrumentos de evaluación de factores de riesgo psicosocial y las guías técnicas general y específicas del protocolo de promoción, prevención e intervención de los factores psicosociales y sus efectos en la población trabajadora, elaboradas por el Ministerio del Trabajo. También, desarrollarán en sus empresas afiliadas acciones de promoción de la salud mental, prevención de problemas y trastornos mentales, consumo, abuso y dependencia de sustancias psicoactivas, en el marco de sus responsabilidades de promoción de la salud y la prevención de los riesgos derivados del trabajo.
- Para las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios en Salud (EAPB), en el marco de sus responsabilidades legales, deben garantizar la atención integral en consumo de sustancias psicoactivas y los problemas y trastornos mentales (detección temprana, protección específica, atención y rehabilitación) de sus afiliados.

En esta medida, es apropiado revisar la pertinencia del artículo 18 de la propuesta.

3. CONCLUSIÓN

La creación de incentivos, beneficios y demás reconocimientos que el Honorable Congreso de la República realiza a través de su ejercicio legislativo al Talento Humano en Salud (THS) es importante y necesario, no obstante, es imprescindible que se revisen las disposiciones previstas en el proyecto de ley a la luz de la demás legislación vigente con el fin de dar continuidad al proceso. En general, preexisten normas que no harían necesaria esta regulación. Es más, hay temas que deben ser revisados fiscalmente, de ahí que sea relevante el pronunciamiento que a bien tengan expedir otras autoridades como lo es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

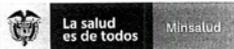
En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la Iniciativa de la referencia.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ  
Ministro de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
PROYECTO DE LEY 400 DE 2021 CÁMARA**

*por medio [de la] cual se exalta la labor y se establecen incentivos al personal educativo, personal de la salud y miembros de la Fuerza Pública por su constante servicio y entrega, especialmente durante el tiempo de pandemia producto del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.*



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 202211401074491  
Fecha: 01-06-2022  
Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctora  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Comisión Tercera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 400/21 (C)** "por medio [de la] cual se exalta la labor y se establecen incentivos al personal educativo, personal de la salud y miembros de la Fuerza Pública por su constante servicio y entrega, especialmente durante el tiempo de pandemia producto del COVID-19 y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 44 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

**1. CONTENIDO**

La propuesta busca establecer incentivos al personal educativo, de la salud y miembros de la fuerza pública durante el periodo del Covid-19. Tal y como se alude en la exposición de motivos, con ello se pretende:

[...] motivar a los trabajadores para que tengan un mayor desempeño en las tareas realizadas, además de premiarlos por su excelente labor y servicio, beneficiándose de esta manera también la sociedad en general, puesto que una vez sientan que están siendo valorados cada uno de sus esfuerzos y se le da importancia a las actividades desplegadas en los diferentes roles que desempeñan, el personal incentivado rendirá mucho más en sus oficios, incrementará la calidad de su servicio y brindará una mejor atención a la ciudadanía [...].

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 44 de 2022.

En este sentido en el mes de diciembre de 2021, en el contexto de la conmemoración del Día del Médico, el presidente de la República y el ministro de salud, entregaron la condecoración "Cruz Cívica del Mérito Asistencial y Sanitario Jorge Bejarano" a diez organizaciones del gremio médico que han sido cruciales en la historia de la salud del país, y de forma particular, en la atención de la pandemia. En ese orden, no sería conveniente crear otra condecoración adicional.

Es necesario, igualmente, articular el proyecto de ley que ahora nos ocupa con el **PL 142/21 (C)** "por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones", frente al cual este ministerio se pronunció<sup>2</sup>, estimando que es "importante y conveniente el reconocimiento que se pretende hacer, sin perjuicio del pronunciamiento que a bien tenga expedir la Cartera de Hacienda y Crédito Público por comprender el ámbito de sus competencias".

**2.3. Sistema de becas**

En lo atinente al artículo 5° sobre "sistema de Becas", entre otros, para el personal de salud, es relevante puntualizar que conforme al parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 que definió la creación del programa becas-crédito, se tiene que mediante los Decretos 1038 de 1995 y 2745 de 2003, compilados hoy en el Decreto 780 de 2016, este Ministerio celebró el Convenio Interadministrativo 256 de 1995 con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, con la finalidad de:

[...] financiar mediante crédito a los profesionales de la salud que realicen programas de especialización en instituciones de educación superior que tengan el carácter de universidad y que durante su entrenamiento efectúen prácticas hospitalarias en una entidad prestadora de servicios de salud del sector oficial, adscrita a las Direcciones Nacional, Departamental, Distrital o Local de Salud o en fundaciones o instituciones de utilidad común que tengan contratos vigentes para la prestación de servicios de salud con el Estado. [Cláusula segunda]

Para el desarrollo de este propósito, la cláusula primera del Convenio, dispuso la constitución en el ICETEX de un Fondo, denominado "CONVENIO MINSALUD – ICETEX (LEY 100/93)".

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1917 de 2018 "por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas [...]", y su consecuente implementación, se otorga actualmente a la totalidad de médicos en ejercicio que cursan una especialidad médica quirúrgica un apoyo de sostenimiento educativo mensual equivalente a tres salarios mínimos legales mensuales con un esfuerzo fiscal importante por parte del Estado. Si bien es cierto que la beca, por regla general, cubre el costo de la matrícula, es imperioso dada la situación fiscal de país tener presente el beneficio con el que ya cuentan este grupo de profesionales.

De otra parte, como lo ha reiterado esta Cartera en pronunciamientos anteriores, en el evento en que de la ley se desprenda la necesidad de arbitrar recursos, además del concepto que deba emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>3</sup>, como autoridad presupuestal, es imprescindible la no afectación a los programas, proyectos e inversiones a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. En tal dirección es relevante no

<sup>2</sup> Concepto institucional con radicado N° 202111401825991 del 16 de noviembre de 2021.

<sup>3</sup> Cfr., artículo 7° de la Ley 819 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" e, igualmente, sentencia C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

Bajo esta perspectiva se estructuran 15 preceptos, organizados en 4 capítulos, de los cuales se destacan, para estos efectos, el artículo 5° relativo al sistema de becas y el capítulo I (arts. 6° a 8°) concerniente al personal de la salud que involucra: la creación de una distinción, la obligación de pago oportuno y placas conmemorativas.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. Alcance del incentivo a nivel del sector salud**

El proyecto se refiere de manera general al "personal de la salud", denominación que requiere precisión toda vez que surge la duda de a quiénes aplicaría, ya que se estaría incluyendo al Talento Humano en Salud (THS) en los términos de la Ley 1164 de 2007 y a otros trabajadores de la salud que no están incorporados como es el personal que conduce ambulancias, camilleros, facturadores, etc.

En tal sentido, es importante señalar que la citada Ley 1164 de 2007, "por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud", prevé:

**Artículo 10. Del objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer las disposiciones relacionadas con los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud mediante la articulación de los diferentes actores que intervienen en estos procesos.

Por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud.

Y, más adelante, estipula:

**Artículo 17. De las profesiones y ocupaciones.** Las profesiones del área de la salud están dirigidas a brindar atención integral en salud, la cual requiere la aplicación de las competencias adquiridas en los programas de educación superior en salud. A partir de la vigencia de la presente ley se consideran como profesiones del área de la salud además de las ya clasificadas, aquellas que cumplan y demuestren a través de su estructura curricular y laboral, competencias para brindar atención en salud en los procesos de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y paliación.

Las ocupaciones corresponden a actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud con base en competencias laborales específicas relacionadas con los programas de educación no formal.

Acorde con este marco normativo, resulta conveniente precisar el término "personal de la salud".

**2.2. Condecoraciones y distinciones en el sector salud**

En relación con la condecoración de que trata el artículo 2° de la iniciativa, es oportuno aclarar que el artículo 9° de la Ley 12 de 1963, creó la "Condecoración de Salud y Mérito Asistencial", que es adjudicada a aquellas personas naturales o jurídicas que se distinguen por los servicios prestados a la salud pública colombiana, disposición reglamentada por el Decreto 1078 de 1998 y, posteriormente, por el Decreto 1550 de 2016, mediante el cual se adicionó el Título 3 a la Parte 10 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud instituyendo las categorías, requisitos para su adjudicación y demás características de la Condecoración "Cruz Cívica del Mérito Asistencial y Sanitario Jorge Bejarano", con la que se destacan y estimulan los servicios eminentes, la conducta intachable y la perseverancia, de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras o internacionales, dedicadas al bien común y a la salud pública.

desconocer el esfuerzo fiscal realizado para la atención de la emergencia sanitaria que incluyó, entre otros aspectos, la destinación de recursos para hacer un reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud que presta servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico por Covid-19, reconocimiento creado en el artículo 11 del Decreto Legislativo 538 de 2020.

Por lo anterior es conveniente, de continuar con el trámite de la propuesta que se precisará qué personal de salud sería el beneficiado, así como la fuente de recursos para el otorgamiento de becas. De ahí que se sugiere, respetuosamente, que se indiquen las fuentes de financiación para su otorgamiento.

**2.4. Comentarios sobre el capítulo I**

En cuanto a los artículos 6° y 8°, mediante los que se busca crear tanto la distinción "Carlos Fabián Nieto" como las "placas conmemorativas" para distinguir al personal de salud fallecido por contraer Covid-19, como ya se anotó, esta Cartera se pronunció frente al PL 142 de 2021<sup>4</sup>. En esa medida, se sugiere unificar las iniciativas, así como tener en cuenta las observaciones allí formuladas por parte de este Ministerio, ya que ambos proyectos están dirigidos a enaltecer y honrar al personal de salud fallecido por causa del Covid-19, al tiempo que se realiza un reconocimiento a sus familias.

En lo concerniente al artículo 7°, pago oportuno al personal de la salud, se tiene que si bien este aspecto es de vital importancia para el talento humano en salud y su pretensión es sana, el artículo no guarda unidad de materia frente al tema objeto de regulación pues más que un incentivo es algo que debe ser cumplido para todo empleador. Es más, el mismo tema también está contemplado en el PL 020/21 (C) "por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones", pues en los artículos 4° y 5° se alude al pago oportuno y a las sanciones por incumplimiento en el pago al personal de la salud, como se desprende del texto aprobado en la plenaria y publicado en la Gaceta N° 46 de 2022.

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se considera que la propuesta debería acumularse al **PL 142/21 (C)** "por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones", el cual cuenta con pronunciamiento institucional por parte de esta Cartera. Adicionalmente, resulta viable suprimir el articulado lo relativo a las condecoraciones y el sistema de becas puesto que ya existen. Debe revisarse, igualmente, el alcance del personal que se vería beneficiado por el proyecto. Por último, resulta importante contar con el concepto que a bien tenga expedir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el curso legislativo.

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

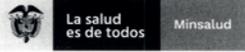
Atentamente,

**FERNANDO RUIZ-GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

<sup>4</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1684 de 2021.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
PROYECTO DE LEY 451 DE 2022 CÁMARA, 152 DE 2020 SENADO**

*por la cual se crea el Programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, se fortalece el sistema de información para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

 <p style="text-align: center;">   <b>Al contestar por favor cite estos datos:</b>                  Radicado No.: 202211401148531                  Fecha: 13-06-2022                  Página 1 de 11             </p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctores  <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>                  Secretario General – Senado de la República  <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b>                  Secretario General – Cámara de Representantes                  Carrera 7ª N° 8 – 68                  Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Pronunciamiento sobre el <b>PL 451/22 (C) – 152/20 (S)</b> “<i>por la cual se crea el Programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, se fortalece el sistema de información para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones</i>”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de seguir su curso, se hace necesario emitir la posición institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 545 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta, de conformidad con su exposición de motivos, se encamina a:</p> <p>[...] crear el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el cual suministrará una oferta estatal que responda a sus necesidades y les permita garantizar el bienestar de su familia. Crear, también, el Sistema de Información Integrado de Menores de edad de alertas tempranas para las eventuales vulneraciones de sus derechos [...] [g]enerar la normatividad para que el ICBF tenga como baluarte la garantía de los derechos de las mujeres [...].<sup>1</sup></p> <p><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 545 de 2022. [30/05/22]</p>	<p>Bajo esta perspectiva, se estructuran los 7 preceptos que componen la iniciativa, dentro de los cuales se prevé, entre otros, que esta Cartera “implementará programas dirigidos a la atención integral en salud y seguridad social de jefes cabeza de hogar y de sus hijos menores”, y las facultades conferidas a la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en materia de información y liderazgo.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Necesidad de la norma</b></p> <p>Es oportuno, inicialmente, precisar que el Congreso de la República tiene como función nodal la expedición de leyes, esto direcciona y refuerza la tridivisión del poder expresada en la capacidad de ese órgano de “dictar el derecho” frente a la ejecución de este. No obstante, en esta función subyace una capacidad de ese mismo órgano de darle sentido a esa creación, un tópico que tiene que ver con la racionalidad de la regulación. Por ello es medular establecer qué normas existen y cómo impacta la regulación proyectada. Igualmente, debe determinar un diagnóstico en torno a la falta de eficacia de una norma lo que involucra un estudio socio-jurídico que permite determinar en qué ámbito se halla el problema. En estas condiciones, la función del legislador no puede ser la de reiterar o regular de otra manera lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa<sup>2</sup>.</p> <p>De esta forma, el incumplimiento de una norma, si fuera el caso, 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 ejecución<sup>3</sup>.</p> <p>Tras esto y como se ha señalado en otras ocasiones, esta Cartera ha venido sostenido la relevancia del test de necesidad de la norma con el propósito de evitar excesos o duplicidad normativa, en el marco de la protección y garantía del derecho a la salud y con</p> <p><sup>2</sup> Uno de los aspectos a tener en cuenta fue puesto de presente por Hans Kelsen. Cfr. <i>Teoría pura del derecho</i>, México 1982, UNAM, <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039">http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039</a>, pág. 91. Véase, igualmente, Juan Manuel Terán, <i>Filosofía del Derecho</i>, Ed. Porrua, México D.F., 1983, págs. 60 a 63, para quien existen dos planos en el deber ser y el ser del derecho.</p> <p><sup>3</sup> Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apalque la anterior, aún de la misma jerarquía. Cfr. EL DESAFÍO CÍNICO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR, Oscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216.</p>
<p>el ánimo de aportar al debate congresional de forma tal que se encuentren salidas adecuadas, de ahí que el proyecto de ley deba examinarse a la luz del aludido test. Desde luego, una norma es requerida cuando:</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.</li> <li>- El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.</li> <li>- La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad.</li> </ul> <p>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, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.</p> <p>iv. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</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. Por otro lado, el peligro de la reiteración normativa, además de la falta de economía, está en el debilitamiento de los alcances y ejecución de la ley y en una ulterior dificultad interpretativa.</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 innominadas, 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 [...].<sup>4</sup></p> <p>Corresponde entonces establecer si ya existe normatividad de base sobre el proyecto que ahora nos ocupa.</p> <p><b>2.2. Comentarios específicos</b></p> <p><b>2.2.1.</b> Desde esta óptica, se hace perceptible que la iniciativa recae sobre materias ya contempladas, como se indicará más adelante, sin estipular criterios adicionales que permitan afirmar su necesidad. Tampoco se advierte que, a través de la regulación, se especifique algún tema o se aborde de un modo especial acorde con la conveniencia. De esta forma y de conformidad con lo planteado, la propuesta no supera el test de necesidad de la norma y, por ende, no resulta conveniente.</p> <p>En efecto, al estipular que esta Cartera “implementará programas dirigidos a la atención integral en salud y seguridad social de jefes cabeza de hogar y de sus hijos menores”, se</p> <p><sup>4</sup> Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>, en: <a href="https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf">https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf</a>.</p> <p><sup>5</sup> 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>.</p>

<p>tiene que además de lo previsto en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, y toda la regulación sobre seguridad social en salud, en cuanto a la atención integral en salud (ver punto 2.2.2), no se debe desconocer que a través de la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, se adoptaron los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecieron unos resultados de impacto, los cuales son entendidos como aquellos cambios esperados en las personas, familias y comunidades; relacionados tanto con las acciones sectoriales e intersectoriales sobre los determinantes sociales en salud, así como del logro de los resultados intermedios o de efecto derivados del conjunto de atenciones/intervenciones contempladas en las RIAS.</p> <p>Ahora bien, para la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud, se definió, entre otros, el siguiente resultado de impacto, que va desde la primera infancia hasta la adultez: Personas que se desarrollan adecuadamente desde el punto de vista físico-motor, socio-emocional y cognitivo, con el que se espera garantizar la atención integral en salud de todos los colombianos y, en consecuencia, de las madres cabeza de familia y sus hijos.</p> <p>Con respecto a los resultados intermedios, los cuales son entendidos como los cambios esperados en las personas en cada momento del curso de vida, en las familias y comunidades atribuibles a la garantía de una o varias atenciones contempladas en las RIAS y que pueden ser logrados en un corto o mediano plazo, se estableció, entre otros, los resultados que a continuación se enlistan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas con prácticas que favorecen el establecimiento de relaciones sanas y constructivas.</li> <li>- Personas con habilidades sociales y emocionales para la promoción de la salud mental y convivencia.</li> <li>- Personas con capacidades para afrontar los diferentes sucesos vitales.</li> <li>- Personas, familias y comunidades que cuentan con redes de apoyo comunitarias y sociales para la promoción de la salud.</li> <li>- Personas, familias y comunidades con capacidad de agencia y prácticas para el cuidado de su salud.</li> <li>- Personas cuidadoras con prácticas para el cuidado de la salud y crianza promotora de la salud y del desarrollo de niñas y niños.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas, familias y comunidades con prácticas para el cuidado y protección de los entornos.</li> <li>- Personas, familias y comunidades empoderadas para la exigibilidad y ejercicio del derecho a la vida y la salud.</li> </ul> <p>Cabe resaltar que los resultados intermedios contenidos en el lineamiento en mención, aportan al logro de los resultados de impacto desde el sector salud y son atribuibles a las acciones e intervenciones realizadas por los agentes del sector en el marco de la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud.</p> <p>En este sentido, el Ministerio define las orientaciones en el marco de la política de atención integral en salud dirigido a la población en todo el curso de la vida a través de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud; así como lo que corresponde en el periodo preconcepcional, gestación, parto puerperio y atención del recién nacido y la Ruta Integral de Atención en Salud para población Materno Perinatal.</p> <p>Las entidades territoriales, por su parte, lideran la implementación de las mismas y hacen seguimiento a la garantía de las intervenciones individuales a cargo de las aseguradoras o entidades responsables de pago en articulación con su red de prestación de servicios, coordinan la implementación de las intervenciones colectivas con las Empresas Sociales del Estado (ESE) y ejecutan las intervenciones poblacionales e, igualmente, los procesos de gestión de la salud pública.</p> <p>No existen acciones complementarias que se destinen específicamente a la población sujeto definida en el proyecto; en tanto lo dispuesto en las Rutas Integrales de Atención en Salud, parten de reconocer lo que se requiere para lograr mejores resultados en salud en los sujetos. Es más, antes de referirse a menores, se trata de niños y niñas menores de edad como sujetos de derecho. A esto se suma que la seguridad social, al incorporar aspectos como el régimen de protección pensional, debe convocar al Ministerio de Trabajo.</p> <p><b>2.2.2.</b> En lo concerniente a la "atención integral en salud", se vislumbra un enfoque diferencial de acuerdo a las vulnerabilidades que las poblaciones sujeto presentan. Sobre el particular, es pertinente señalar que la Ley 1438 de 2011, en el artículo 3º, incluye como principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS): igualdad, equidad, prevalencia de derechos, y el enfoque diferencial, señalando que:</p> <p>[...] reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia para las cuales el Sistema General</p>
<p>de Seguridad Social en Salud ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación.</p> <p>De igual manera la Ley Estatutaria 1751 de 2015, reconoce a la salud como un derecho social fundamental y lo sitúa en el ámbito del Sistema de Salud (art. 4º). Adopta así mismo, un enfoque individual-colectivo de la salud tanto en las acciones de promoción y prevención para todas las personas (art. 2º), como en las obligaciones del Estado (art. 5º), y destaca en cabeza de este, la formulación y adopción de "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" (art. 5º, lit. c.). Los principios (art. 6º) resaltan además la universalidad y equidad del derecho, así como de una política destinada a reducir las desigualdades de los "determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida" (arts. 9º y 20). Cobra especial relevancia el ya citado artículo 2º ya que, como núcleo del derecho, está la "igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas". En el artículo 11, se determina como sujetos de especial protección las mujeres en gestación, niñas y adolescentes, entre otros.</p> <p>El Decreto 780 de 2016, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", en el artículo 1.1.3.14, contempla la Comisión Intersectorial de Salud Pública, desde la cual se gestiona la "salud en todas las políticas" como parte de la reducción de desigualdades de los determinantes sociales de la salud (como lo es el género). La Resolución 1841 de 2013, por su parte, adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, dentro del cual se incluye la dimensión transversal de poblaciones (subtítulo salud y género), buscando promover condiciones que favorezcan el desarrollo integral de hombres y mujeres, en el transcurso de su vida en su entorno familiar, social, económico y político desde la perspectiva de género y equidad; al tiempo que se garantice la adecuación de los servicios de salud con perspectiva de género con atención humanizada y de calidad, de acuerdo con las necesidades diferenciales de hombres y mujeres, según su edad, pertenencia étnica, discapacidad y otros factores que socialmente generan vulnerabilidad. A esto se debe agregar, lo ya indicado en el punto 2.2.1., en lo relativo a la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, que adoptó los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y los resultados de impacto.</p> <p>Por similar línea a lo que se viene comentando, la Resolución 2626 de 2019 que adopta la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), como parte de las estrategias y enfoques incorpora el enfoque diferencial de derechos, a partir del cual reconoce que hay</p>	<p>poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, etnia, condición de discapacidad o de víctimas de la violencia, entre otras situaciones que las ubican en una situación de desventaja y mayor vulnerabilidad para el ejercicio del derecho a la salud, por lo cual es preciso generar garantías especiales y esfuerzos encaminados a la eliminación de estas. Esto implica desarrollar un proceso de adaptación o adecuación de las estructuras de servicios disponibles a las características de la población y de los territorios, como factor crítico de éxito en el desempeño del sistema de salud para el cierre de brechas en los resultados en salud.</p> <p>Es oportuno manifestar, adicionalmente, que existe un avance en el reconocimiento del género en materia del aseguramiento en donde se relaciona el sexo, específicamente en la edad fértil de las mujeres, la asignación que se hace al asegurador es diferencial entre hombres y mujeres para los grupos de 15 a 18 años y de manera significativa en el grupo de 19 a 44 años donde el valor anual de la Unidad de Pago por Capitación representa casi el doble para el caso de las mujeres. Esto permite garantizar las atenciones para las mujeres en edad reproductiva, incluyendo la atención preconcepcional y todas las atenciones definidas en la Ruta Integral de Atención en Salud para población Materno Perinatal.</p> <p>La Resolución 2292 de 2021, "por la cual se actualizan y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)", reconoce las necesidades específicas por razones de género y, en consecuencia, prevé:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Atenciones dirigidas a personas con identidades de género diversas tales como consultas por profesional, terapia hormonal e, igualmente, algunos procedimientos con fines médicos.</li> <li>➤ En el caso de mujeres víctimas de violencias, establece psicoterapia ambulatoria, así como atención con internación en salud mental en los casos que corresponda, donde se da el doble del tiempo cubierto para la población general.</li> </ul> <p>En el Anexo 2, relativo al listado de procedimientos con Cargo a la UPC, se determina la financiación de las consultas en salud mental por parte de los profesionales autorizados para su ejercicio en el país, como es el caso de los profesionales de psicología y psiquiatría. Es más, en los artículos 60 y 62 del acto administrativo, se establece una atención preferente para las mujeres víctimas de violencia, a saber:</p> <p><b>Artículo 60. Psicoterapia ambulatoria para mujeres víctimas de violencia.</b> Con cargo a los recursos de la UPC, se financia la psicoterapia ambulatoria para las mujeres víctimas de violencia física, sexual o psicológica, cuando ello sea pertinente a criterio del profesional tratante.</p>

**Artículo 62. Atención con internación en salud mental para mujeres víctimas de violencia.**  
Con cargo a los recursos de la UPC, se financia la atención con internación para las mujeres víctimas de violencia física, sexual o psicológica, cuando ello sea pertinente a criterio del médico tratante.

En caso de que el trastorno o enfermedad mental ponga en peligro la vida o integridad del paciente, la de sus familiares o la comunidad, la financiación con recursos de la UPC, para la internación, será durante el período que considere necesario el o los profesionales tratantes.

**Parágrafo 1°.** A criterio del profesional de salud tratante, la internación en salud mental se manejará de manera preferente en hospitalización parcial, según la normatividad vigente y en servicios habilitados para tal fin. Este tipo de internación no tendrá límites para su financiación con recursos de la UPC.

**Parágrafo 2°.** No será financiada con cargo a los recursos de la UPC, la internación cuando esta sea por atención distinta al ámbito de salud sea una inasistencia social o un abandono social.

Específicamente frente a "violencias", el Ministerio de Salud y Protección Social implementa el Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual, adoptado mediante la Resolución 459 de 2012, el cual tiene como objetivo brindar a los equipos de salud una herramienta metodológica y conceptual con los criterios básicos e indispensables para el abordaje integral de las víctimas de violencia sexual que garanticen una atención con calidad y el restablecimiento de los derechos de las víctimas; incorporando acciones concretas para para la atención de víctimas de explotación sexual y trata de personas. De otro lado, con la Resolución 595 del 2020 se trazan los criterios para la asignación y distribución de recursos para la implementación y prestación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia por parte de las entidades territoriales.

El Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra en el proceso de oficialización del lineamiento para la transversalización del enfoque de género en el sector salud para el cierre de brechas por razones de género, identidad de género y orientación sexual. La mencionada transversalización en el sector salud y, particularmente, en los actores del SGSSS favorece la disminución de las brechas de género y el acceso a servicios, ya que:

- Al incorporar el enfoque de género en el análisis de salud se evidencia que los determinantes sociales en salud impactan a hombres y mujeres de manera diferente.
- Al incorporar el enfoque de género en la atención de las mujeres se refuerza el enfoque de derechos humanos y el trato digno que merece cada persona solo por el hecho de serlo, evitando de este modo la re-victimización, la culpabilización o el ejercicio de la violencia institucional.

- La incorporación del enfoque de género permite identificar los recursos o los servicios que necesitan las mujeres, por lo cual requieren de intervenciones que fortalezcan el empoderamiento o que se dirijan directamente a ellas (acciones afirmativas).
- Aporta al reconocimiento de grupos y minorías, como es el caso de las personas de los sectores LGBTI, proponiendo acciones afirmativas enmarcadas en la atención integral en salud.
- Contribuye a la planeación territorial en salud con enfoque de género con respuestas prioritaria en salud.

Se encuentra en proceso de oficialización, igualmente, el acto administrativo "por la cual se crea el Comité institucional de transversalización del Enfoque Diferencial y de Género al interior del Ministerio de Salud y Protección Social" cuyo objeto es crear un órgano de coordinación y articulación técnica de las dependencias que lideran procesos estratégicos y misionales, para el desarrollo del proceso de transversalización de los enfoques diferencial y de género en el sector salud y de protección social.

A todo esto cabe agregar que la Circular 016 de 2014 establece la exención del pago de cuotas moderadoras y copagos a varias poblaciones como lo son menores de 18 años, hombres y mujeres con sospecha de cáncer; los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia física o sexual y todas las formas de maltrato; todas las mujeres víctimas de violencia física o sexual sin importar su régimen de afiliación; entre otras.

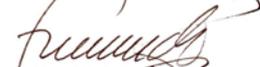
**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, continuar con el curso del proyecto de ley devendría inconveniente en tanto, por un lado, existe normativa de base en lo que atañe al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En ese sentido, no se implementarán programas sino que se responderá, exclusivamente, con lo dispuesto en la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud (Cfr. Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019).

Resulta oportuno señalar, por otra parte, que actualmente la atención integral en salud dirigida a mujeres, niños, niñas y adolescentes, cuenta con una transversalización de enfoque diferencial y de género basado en políticas, planes, programas y rutas de atención dotadas de acciones que las reconocen como garantía para la prevención y eliminación de situaciones de discriminación y marginación. De ahí que se deba atender las disposiciones vigentes y sus alcances en aras de mantener una adecuada racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico.

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

Atentamente,

  
**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas para promover la inclusión educativa de la población sorda en Colombia.*



**Radicado No. 2022-EE-134024**  
2022-06-16 12:32:08 p. m.



Bogotá D.C.,

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Capitolio Nacional  
Ciudad

**Referencia:** Concepto al Proyecto de Ley 303 de 2021 Cámara

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley 303 de 2021 Cámara **“Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la inclusión educativa de la población sorda en Colombia”**, acorde con el texto de ponencia para segundo debate.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

*Maria Victoria Angulo González*  
**MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, H.S. Antonio Sanguino Pérez, H.S. Wilson Arias Castillo, H.S. Alexander López Maya, H.S. Griselda Lobo Silva, H.R. Wilmer Leal Pérez, H.R. León Freddy Muñoz Lopera, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Abel David Jaramillo Largo, H.R. César Augusto Pachón Achury, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín  
Ponente: H.R. Wilmer Leal

**Concepto al Proyecto de Ley 303 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la inclusión educativa de la población sorda en Colombia»**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

El proyecto de ley tiene por objetivo implementar medidas que propendan por la inclusión efectiva de la población sorda en el sistema educativo colombiano. Se pretende materializar la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos OBBS, con miras a buscar la protección de los intereses de las personas sordas o con discapacidad auditiva.

De igual manera, el proyecto de ley faculta a las entidades territoriales certificadas en educación para que mediante acto administrativo determinen la institución o instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media que deberán implementar la OBBS en su respectivo territorio, organizando la matrícula de estudiantes sordos en la menor cantidad posible de instituciones educativas oficiales, con el fin de multiplicar las oportunidades de interacción entre los estudiantes sordos como pares lingüísticos y optimizar el recurso disponible para ello e incorporen los ajustes razonables que requieran los estudiantes sordos para recibir una enseñanza pertinente y de calidad. Así mismo, se establece que las entidades territoriales certificadas en educación organizarán su planta de personal docente de tal forma que cuenten con docentes bilingües y el personal de apoyo que se requiera para la efectividad de la oferta.

Finalmente, el proyecto dispone que los centros educativos de preescolar, básica y media, educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de naturaleza privada, deberán asegurar que los estudiantes sordos cuenten con los ajustes razonables y con el personal idóneo requerido, especialmente en lo que se refiere a la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.

**Motivación de la iniciativa**

Los autores del proyecto de ley fundamentan la propuesta en marco constitucional y legal que incluye la Constitución Política en sus artículos 13, 42, 47, 54 y 68; la Ley 982 de 2005 por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo-ciegas y se dictan otras disposiciones. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos de las Personas con discapacidad, el decreto 1075 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, el Decreto 1421 de 2017 por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad y la Ley 2049 de 2020 por la cual se crea el consejo nacional de planeación lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC) con el objetivo de concertar la política pública para sordos del país.

De igual manera citan al Instituto Nacional para Sordos - INSOR con informes frente a estadísticas y la atención de las personas sordas en los sectores educativo y laboral y la Sala situacional de las Personas con Discapacidad donde se relacionan cifras de los años 2002 al 2018 ya que de cada 100 colombianos 3 están en el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), lo cual equivale al 2,9% de la población

(1.448.889 colombianos), de estos, el 59% es mayor a 50 años de edad (843.584), mientras que el 11% es menor de edad (159.378). Así mismo, hacen referencia a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la cual reconoce y promueve el uso de las lenguas de señas, establece que tienen el mismo estatus que las lenguas habladas y obliga a los estados parte a que faciliten su aprendizaje y promuevan la identidad lingüística de la comunidad de las personas sordas. Además, establece que el acceso temprano a la misma y a los servicios en este lenguaje, incluida una educación de calidad en esa lengua, es vital para el crecimiento y el desarrollo de las personas sordas y decisivo para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Por parte de los autores se presentan consideraciones frente a la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural y su importancia para el desarrollo de las personas sordas y su inclusión en el sector educativo.

Los artículos 144<sup>1</sup> y 145<sup>2</sup> de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de gran importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que *“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...).”*<sup>3</sup>

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.”*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se reparará por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

<sup>2</sup> En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

<sup>3</sup> Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>4</sup> Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

En el contexto mencionado, la exposición de motivos informa la intención del proyecto de implementar medidas que propendan por la inclusión efectiva de la población sorda en el sistema educativo colombiano. De igual manera, se pretende materializar la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos OBBS, con miras a buscar la protección de los intereses de las personas sordas o con discapacidad auditiva.

Sin embargo, el proyecto de ley en su exposición de motivos no tiene en cuenta los requisitos actuales para los títulos habilitantes para el desarrollo de la labor docente en el sector educativo en el país; así como tampoco observa la normativa actual donde lo propuesto en el articulado de la iniciativa legislativa se encuentra incluido en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva 4 de 2018, así como en las Orientaciones Generales sobre la oferta bilingüe bicultural expedidas por el INSOR en 2020.

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS**

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración y, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del presente proyecto de ley, pues las acciones que se contemplan implican la prestación y organización del servicio de educación.

**• Sobre la Educación Inclusiva**

La protección a las personas con discapacidad se encuentra inserto desde la Constitución Política que en su artículo 47 prescribe que *“El Estado adelantará una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*, así mismo, en relación con el sistema educativo, en el artículo 68 señala que *“La educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”*.

Por su parte, la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación” en su artículo 46 dispuso que la educación de las personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo.

En razón a lo anterior, el Estado Colombiano ha buscado consolidar procesos con los cuales se garanticen los derechos de las personas con discapacidad, dando cumplimiento a los mandatos constitucionales indicados en precedencia, los tratados internacionales como la Convención de las Naciones Unidas y la legislación nacional, en particular la Ley 361 de 1997 *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”*, la Ley 762 de 2002 *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”*, Ley 1145 de 2007 *“Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”*, Ley 1346 de 2009 *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”*, Ley 1616 de 2013 *“Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones”*, Ley 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”*, la Ley 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”* y la Ley 1804 de 2016 *“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras”*

<p><i>disposiciones</i>", que han impuesto de manera imprescindible la corresponsabilidad de las autoridades públicas, las instituciones educativas y, primordialmente, la familia.</p> <p>En ese contexto normativo, el artículo 11 de la Ley Estatutaria 1618, ordenó al Ministerio de Educación Nacional reglamentar "(...) el esquema de atención educativa a la población con discapacidad, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo", así mismo, el numeral 4 de este artículo, también le atribuye un enfoque inclusivo a la educación superior.</p> <p>Con fundamento en lo anterior, las Secciones 1 y 2 del Capítulo 5, Título 3, Parte 3, Libro 2 artículos 2.3.3.5.2.1.1 y ss, del Decreto 1075 de 2015 "Único reglamentario del Sector Educativo", organizan el servicio de apoyo pedagógico que deben ofertar las entidades territoriales certificadas en educación para atender los estudiantes de preescolar, básica y media con discapacidad o con capacidades o talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva, reglamentando la ruta, el esquema y las condiciones para la atención educativa en estos niveles, estableciendo disposiciones entre las cuales se destacan las relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos financieros, humanos y técnicos para la atención educativa pertinente y de calidad a la población con discapacidad</li> <li>- Esquema de atención educativa (Responsabilidades del Ministerio de Educación, entidades territoriales certificadas en educación, establecimientos educativos públicos y privados</li> <li>- Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad.</li> <li>- Acceso al servicio educativo para personas con discapacidad.</li> <li>- <i>Permanencia en el servicio educativo para personas con discapacidad.</i></li> <li>- Construcción e implementación de los Planes Individuales de apoyos y ajustes razonables (PIAR).</li> <li>- Promoción del bienestar auditivo comunicativo y prevención de la discapacidad auditiva comunicativa.</li> </ul> <p>En cuanto a los recursos financieros, humanos y técnicos para la atención educativa pertinente y de calidad a la población con discapacidad, el artículo 2.3.3.5.2.2.2 dispone:</p> <p><i>Artículo 2.3.3.5.2.2.2. Líneas de inversión. De conformidad con el artículo anterior, las entidades territoriales certificadas en educación deberán garantizar la prestación eficiente y oportuna del servicio educativo al interior de su jurisdicción y, para ello, podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones más los recursos propios que decidan destinar, implementar las siguientes líneas de inversión a favor de los estudiantes con discapacidad: i) creación de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados anualmente por el Ministerio de Educación Nacional, para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula, los cuales quedarán adscritos a las plantas de las respectivas entidades territoriales certificadas; ii) contratación de apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas Colombiana - Español, guías intérpretes, modelos lingüísticos, mediadores y tiflogos, y iii) herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes de acuerdo a la reglamentación establecida en las siguientes subsecciones.</i></p> <p>Por su parte, en relación con la oferta educativa pertinente para personas con discapacidad, el artículo 2.3.3.5.2.3.2 dispone:</p> <p><i>Artículo 2.3.3.5.2.3.2. Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad. Para garantizar una educación pertinente y de calidad, las entidades territoriales certificadas organizarán</i></p>	<p>la oferta educativa que responda a las características de las personas con discapacidad identificadas en su territorio, siguiendo las orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas emitidas por el Ministerio de Educación Nacional, así:</p> <p><b>1. Oferta General:</b> esta oferta corresponde a la ofrecida para todos los estudiantes del país, dentro de la cual tendrán acceso todos los estudiantes con discapacidad, quienes, de igual manera que opera en el sistema general, deberán ser remitidos al establecimiento educativo oficial o contratado más cercano a su lugar de residencia, y al grado acorde a su edad cronológica. Para cada uno de los casos y conforme a las características del estudiante, contará con los ajustes razonables definidos en el PIAR, dentro de los espacios, ambientes y actividades escolares, con los demás estudiantes. En el evento que no sea posible cerca al lugar de residencia, por algún motivo justificado, se garantizarán los servicios de transporte y alimentación, si es el caso.</p> <p><b>2. Oferta bilingüe bicultural para población con discapacidad auditiva:</b> la Modalidad Bilingüe - Bicultural es aquella cuyo proceso de enseñanza - aprendizaje será en la Lengua de Señas Colombiana - Español como segunda lengua y consiste en la destinación de establecimientos educativos regulares, en los que se contarán con aulas paralelas y docentes bilingües que impartan la formación en lengua de señas, y otros apoyos tecnológicos, didácticos y lingüísticos requeridos, entre los que están los intérpretes de Lengua de Señas Colombiana y modelos lingüísticos. Para tal efecto, las entidades podrán centralizar esta oferta educativa en uno o varios establecimientos educativos y garantizar el transporte para aquellos a quienes les implique desplazarse lejos de su lugar de residencia.</p> <p>Para hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad auditiva, la entidad territorial asesorará a las familias y a estos estudiantes, para optar (i) por la oferta general en la cual el estudiante ingresa a un aula regular y se le brindan los apoyos determinados en el PIAR conforme su particularidad, sin contar entre estos apoyos con intérprete de lengua de señas colombiana - Español, ni modelo lingüístico, o (ii) por una modalidad bilingüe-bicultural ofrecida por establecimientos educativos con aulas paralelas que fortalezcan la consolidación de la lengua y de la comunidad.</p> <p>En lo referente a la oferta educativa privada el citado decreto en su artículo 2.3.3.5.2.2.3 reza:</p> <p><b>Artículo 2.3.3.5.2.2.3. De las instituciones educativas de naturaleza privada.</b> Las instituciones educativas privadas que presten el servicio público de educación de preescolar, básica y media deberán garantizar la accesibilidad, los recursos y los ajustes razonables para atender a los estudiantes con discapacidad.</p> <p>Bajo ese contexto, las Entidades Territoriales Certificadas en educación cuentan con los recursos que se giran a través del Sistema General de Participaciones -SGP; por cada estudiante con discapacidad reportado en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT, se gira un 20% o porcentaje adicional, de conformidad con la disponibilidad presupuestal que haya en cada vigencia, y que por nivel y zona defina anualmente la Nación, los cuales deben utilizar para a favor de los estudiantes con discapacidad. Así mismo, podrán crear empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula, los cuales quedarán adscritos a las plantas de las respectivas entidades territoriales certificadas y también podrán contratar los apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas colombiana -español.</p> <p>Esta guía también plantea que cada secretaría de educación del país tiene la responsabilidad de organizar la oferta educativa para atender a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con</p>
<p>discapacidad, describe los tipos de oferta y las consideraciones a tener en cuenta para cada una de ellas. Como se indicó anteriormente, se tiene:</p> <p><b>Oferta general:</b> Es la base de la educación inclusiva o para todos, que facilita que todo estudiante de una comunidad asista al establecimiento educativo más cercano a su lugar de residencia y estudie con pares de su edad, contando con las condiciones, ajustes y apoyos requeridos para aprender, desarrollarse y participar en el entorno educativo. En esta oferta general se resalta también la oferta que se brinda en las zonas rurales y rurales dispersas la atención en aulas multigradas y otros modelos educativos existentes.</p> <p>Luego se encuentra la <b>Oferta Bilingüe</b>, en donde las secretarías de educación podrían considerar la destinación de establecimientos educativos regulares, en los que se contará con aulas paralelas y docentes bilingües que impartan la formación en lengua de señas, y otros apoyos tecnológicos, didácticos y lingüísticos requeridos, entre los que están los intérpretes de Lengua de Señas Colombiana y modelos lingüísticos.</p> <p>Esta propuesta establece espacios diferentes al aula regular, en donde los estudiantes sordos estarían en lo que se denominan aulas paralelas, lo cual resuelve una de las necesidades que puede tener la población sorda como es el uso de la lengua de señas colombiana, pero deja por fuera los demás preceptos de la educación inclusiva, que efectivamente busca generar equidad y pertinencia en la oferta educativa.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior y siendo consecuentes con los logros alcanzados como país en lo relacionado con la educación inclusiva, se podrían entonces centrar los esfuerzos para que se fortalezca la oferta general, en donde hoy los estudiantes sordos se encuentran vinculados al sistema educativo. Las entidades territoriales certificadas incluyen en sus planes de formación docente la enseñanza de la lengua de señas colombiana, que permite a los docentes de aula regular contar con esta herramienta que facilita la comunicación de las y los maestros que tengan en su grupo estudiantes sordos y en el eventual caso de tener en algún momento en su grupo algún estudiante sordo, lo que aporta a eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación.</p> <p>La formación docente es una alternativa que puede ser fortalecida desde dos líneas de acción, por un lado, como se mencionó anteriormente, incluir en los planes de formación docente la oferta de formación que permita conocer y aprender el lenguaje de señas colombiano y por otro lado que dentro del pensum del establecimiento de educación superior que forman a los futuros maestros se contemple la enseñanza de lengua de señas colombiana desde su proceso inicial.</p> <p>De esta manera se fortalecería la posibilidad de que los estudiantes con discapacidad auditiva tengan una comunicación directa con sus maestros, y sin la intermediación de un intérprete, que fortalezca su permanencia en el sistema educativo y su trayectoria educativa completa, sin tener que ocupar espacios diferenciados de sus pares dentro de las instituciones educativas.</p> <p>Adicionalmente, se informa que, con el acompañamiento del Comité de Discapacidad, el Ministerio de Educación Nacional en el marco de sus competencias, elaboró "La Guía para la implementación del Decreto 1421 de 2017" cuyo propósito es brindar orientaciones, hacer precisiones y socializar algunas de las estrategias en las cuales es fundamental apoyarse para el logro de la prestación del servicio educativo inclusivo con calidad y pertinencia. Esta guía puede ser consultada en el siguiente enlace: <a href="https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-374740.html">https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-374740.html</a></p>	<p>Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional elaboró otros documentos técnicos relativos a la atención educativa de las personas con discapacidad en el marco de la educación inclusiva.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad, en el marco de la educación inclusiva, la cual se encuentra disponible en: <a href="http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360293_foto_portada.pdf">http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360293_foto_portada.pdf</a></li> <li>2. Orientaciones para la transición educativa de los estudiantes con discapacidad y con capacidades y talentos excepcionales en la educación inicial, básica y media, ver en: <a href="http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360294_foto_portada.pdf">http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360294_foto_portada.pdf</a></li> </ol> <p>Por otra parte, y en relación con la educación inicial, la cual, fue reconocida en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia", como un derecho impostergable de los niños y niñas desde la gestación (cero años) hasta los 6 años, y es definida en el artículo 5 la Ley 1804 de 2016 "Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones", como "un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso" de manera que la prestación del servicio educativo en el nivel preescolar hace parte de su garantía, se resalta que bajo este marco normativo, el sistema educativo se contempla como un entorno fundamental en el que transcurre gran parte de la vida de las niñas y los niños de primera infancia, y en el que se deben asegurar las condiciones humanas, materiales, pedagógicas y sociales para promover el desarrollo integral.</p> <p>La Ley 1804 de 2016 trae explícitas las Funciones del Ministerio de Educación Nacional en el artículo 13, en donde además se señala que es la instancia encargada de definir la línea técnica para la educación inicial. Así las cosas, el sistema educativo vincula dentro de sus preceptos contemplar la diferencia más allá de la discapacidad, lo que permite situar la mirada en el reconocimiento y valoración de cada persona desde su potencial y capacidades. En este sentido, la Política de Estado: "conoce a las niñas y los niños como sujetos de derechos, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, así como interlocutores válidos, integrales, y reconoce al Estado, la familia y la sociedad como garantes de sus derechos", de manera que el sector educativo, hace todos los ajustes razonables que permitan la garantía de sus derechos.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -CIPi, en cumplimiento de su misión, de sus competencias y de las facultades legales dispuestas en la Ley 1804 de 2016, construyó la línea técnica y pedagógica de la educación inicial y del nivel de preescolar. Los referentes técnicos pueden ser consultados en los siguientes vínculos: <a href="https://www.mineduccion.gov.co/portal/Educacion-Inicial/Referentes-Tecnicos/341880:Referentes-Tecnicos">https://www.mineduccion.gov.co/portal/Educacion-Inicial/Referentes-Tecnicos/341880:Referentes-Tecnicos</a> <a href="http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/primerainfancia">http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/primerainfancia</a></p> <p>Como se observa, se resalta que en Colombia ya existe un amplio marco legal y reglamentario relacionado con la educación inclusiva y que protege a la población sorda, a través del cual, se busca garantizar a todas y todos los niños, niñas y adolescentes su trayectoria educativa, que fomente el aprendizaje y su participación, sin ningún tipo de limitación o discriminación.</p>

<p>Así las cosas, como se manifestó anteriormente, el sistema educativo vincula dentro de sus preceptos contemplar la diferencia más allá de la discapacidad, lo que permite situar la mirada en el reconocimiento y valoración de cada persona desde su potencial y capacidades de manera que el sector educativo hace todos los ajustes razonables que permitan a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, ingresar al sistema, permanecer en él y disfrutar de su trayectoria educativa completa, razón por la cual se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite legislativo de este artículo de la iniciativa.</p> <p>• <b>Sobre el artículo 2</b></p> <p>El artículo 2 del proyecto de ley establece:</p> <p><b>Implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS).</b> Las entidades territoriales certificadas en educación determinarán mediante acto administrativo la institución o instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media que deberán implementar la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) en su respectivo territorio.</p> <p>Las referidas entidades harán esta determinación procurando organizar la matrícula de estudiantes sordos en la menor cantidad posible de instituciones educativas oficiales, con el fin de multiplicar las oportunidades de interacción entre los estudiantes sordos como pares lingüísticos y optimizar el recurso disponible para ello.</p> <p>Frente a lo expresado en este artículo es importante destacar que el Decreto 1421 de 2017 en el artículo 2.3.3.5.2.3.2. "Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad". Define la Oferta bilingüe bicultural para población con discapacidad auditiva como aquella cuyo proceso de enseñanza - aprendizaje será en la Lengua de Señas colombiana - Español como segunda lengua y consiste en la identificación de establecimientos educativos regulares, en los que se contará con aulas paralelas y docentes bilingües que impartan la formación en lengua de señas, y otros apoyos tecnológicos, didácticos y lingüísticos requeridos, entre los que están los intérpretes de Lengua de Señas colombiana y modelos lingüísticos. Para tal efecto, las entidades podrán centralizar esta oferta educativa en uno o varios establecimientos educativos y garantizar el transporte para aquellos a quienes les implique desplazarse lejos de su lugar de residencia.</p> <p>Así mismo el parágrafo 1 determina que el Ministerio de Educación, en coordinación con el INSOR o quien haga sus veces, conforme a las funciones establecidas en el marco normativo, asesorará y brindará lineamientos para la organización de la oferta educativa para los estudiantes con discapacidad auditiva que opten por la modalidad bilingüe bicultural.</p> <p>La oferta bilingüe bicultural para sordos consiste en la estructuración de entornos educativos que les permitan a los estudiantes sordos contar con la posibilidad de desarrollar sus competencias en, por lo menos, dos lenguas (Lengua de Señas Colombiana y el español) y la gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Implementar la oferta es factible cuando existe concentración de personas con discapacidad auditiva y se conforman grados o ciclos exclusivos de estudiantes sordos en sedes específicas o en aulas paralelas a las de los estudiantes oyentes. Lo ideal es conformar un aula por cada grado planeando progresivamente su estructuración en todos los niveles de la educación formal. Estas aulas pueden ser (i) aula paralela, (ii) aula multigrado en primaria, (iii) escolarización con intérprete en secundaria, sin aula paralela.</p>	<p>Por lo anterior, es claro que lo expresado en el artículo 2 del presente proyecto de ley está contemplado en el Decreto 1421 de 2017, razón por la cual se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite legislativo de este artículo de la iniciativa.</p> <p>• <b>Sobre los artículos 3, 4 y 5</b></p> <p>El artículo 3 del proyecto de ley establece:</p> <p><b>Implementación de ajustes razonables.</b> Las entidades territoriales certificadas en educación deberán asegurar que la institución o instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media de su jurisdicción que implementen la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) incorporen los ajustes razonables que requieran los estudiantes sordos para recibir una enseñanza pertinente y de calidad.</p> <p>En ese sentido, las entidades territoriales certificadas en educación organizarán su planta de personal docente de tal forma que la institución o instituciones educativas oficiales que realicen la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) cuenten con docentes bilingües y el personal de apoyo que se requiera para la efectividad de la oferta.</p> <p><b>Disponibilidad de los ajustes razonables.</b> Las entidades territoriales certificadas en educación garantizarán que la institución o instituciones educativas oficiales que implementen la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) cuenten con los ajustes razonables y con el personal requerido durante todos los días del calendario escolar.</p> <p>Para tales efectos, las entidades territoriales certificadas en educación podrán crear empleos de: i) docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber; y ii) docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo Primero.</b> El Ministerio de Educación Nacional definirá los perfiles, requisitos académicos, experiencia profesional y funciones que deben cumplir quienes aspiren a ocupar los empleos de docente bilingüe de que trata el presente artículo, dentro del sistema de carrera especial docente.</p> <p><b>Parágrafo Segundo.</b> El Ministerio de Educación Nacional incluirá en todos los sistemas de información relacionados con la educación en primera infancia, primaria y media el registro de la información de la población sorda que atienden en el sector educativo, los grados de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS), los cupos disponibles, los docentes bilingües, apoyos educativos e intérpretes en LSC y demás datos que permitan la prestación oportuna del servicio en condiciones de eficiencia y equidad, de manera que asegure el acceso y la permanencia de los estudiantes sordos de los niveles de educación de preescolar, básica y media. Para lo cual, el Ministerio garantizará que el reporte de información sea veraz y cumpla con los principios de calidad y oportunidad.</p> <p><b>Disponibilidad de los ajustes razonables y del personal de apoyo en centros educativos privados.</b> Los centros educativos de preescolar, básica y media, educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de naturaleza privada, deberán asegurar que los estudiantes sordos cuenten con los ajustes razonables y con el personal idóneo requerido, especialmente en lo que se refiere a la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.</p>
<p>Con el propósito de dar mayor claridad a las consideraciones técnicas relacionadas con lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 se abordarán los siguientes ítems: a) Estructura del servicio educativo y el ejercicio docente. b) Idoneidad profesional en el sector oficial,</p> <p><b>a) Estructura del servicio educativo y el ejercicio docente en la educación básica en el ciclo de primaria en el Sector Oficial</b></p> <p>La educación en Colombia ha sido definida como un servicio público que cumple una función social que busca la formación integral de los ciudadanos con base en los derechos, principios y fundamentos constitucionales, ahora, la educación cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad, y es por ello, que, esta alcanza un pilar fundamental en los desarrollos de los fines del Estado.</p> <p>De acuerdo con el desarrollo normativo, con la promulgación de la Constitución Política y la Ley 115 de 1994, se estableció la necesidad de organización del servicio educativo, de tal forma que permitiera cumplir con los fines del servicio (artículo 5), la enseñanza obligatoria de la educación formal y los objetivos de los niveles de la educación preescolar, básica y media.</p> <p>Como se expresó inicialmente, en Colombia la educación ha sido definida como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.</p> <p>Partiendo de ello, la Ley 115 de 1994, dispuso que el sistema educativo colombiano lo conforman: la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller.)</p> <p>En razón a la conformación y organización del sistema educativo colombiano, el Estado ha realizado acciones para lograr la cobertura de calidad y protección del servicio educativo, entre dichas tareas, se encuentra la profesionalización y ejercicio de la docencia a manos de personas idóneas de impartir una formación de calidad, de diseñar y desarrollar propuestas curriculares pertinentes dentro del sistema, por ello ha sido enfático en requerirle a las instituciones educativas de educación superior que los programas que imparta logren el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación en una dimensión global que permita el desarrollo de las funciones de la docencia en cada uno de sus niveles, ciclos, áreas de conocimiento, como también la definición de los cargos requeridos en la prestación de dicho servicio.</p> <p>Sobre esa particularidad de los cargos requeridos para la prestación del servicio educativo, se identifica que el Estatuto de Profesionalización Docente - Decreto 1278 de 2002, definió quiénes pueden ser docentes y así mismo qué se entiende por la función docente, así:</p> <p>(...) <b>Artículo 3. Profesionales de la Educación.</b> Son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto; y los normalistas superiores.</p> <p><b>Artículo 4. Función docente.</b> La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza - aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos. La función docente, además de la asignación académica, comprende</p>	 <p>también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo. Las personas que ejercen la función docente se denominan genéricamente educadores, y son docentes y directivos docente. (...)"</p> <p>Partiendo de ello, y en ejercicio de las competencias asignadas en la Ley 115 de 1994 y Ley 715 de 2001, a través del Decreto 1075 de 2015, en su artículo 2.4.6.3.3, modificado por el artículo 9 del Decreto 2105 de 2017, se establecieron tres tipos de cargos en el sistema educativo oficial: <b>docentes de aula, docentes orientadores y docentes de apoyo pedagógico.</b></p> <p>Los <b>docentes de aula</b> han sido definidos como aquellos que, prestan sus servicios mediante una asignación académica a través de asignaturas y/o proyectos pedagógicos curriculares para desarrollar, en los niveles de básica y media, las áreas obligatorias o fundamentales y optativas, y en el nivel de preescolar, así mismo, estos participan de las experiencias de socialización pedagógicas y recreativas, de conformidad con el plan de estudios adoptado por el Consejo Directivo del establecimiento educativo.</p> <p>Los cargos de docentes de aula serán ejercidos por, <b>a) Docentes de preescolar, b) Docentes de primaria, c) Docentes de áreas de conocimiento de básica y media en las áreas de que tratan los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994, su asignación académica y la jornada laboral están conforme a lo indicado en los artículos 2.4.3.2.1 y 2.4.3.3.3 del Decreto 1075 de 2015.</b></p> <p>En razón a la conformación y organización del sistema educativo colombiano, el Estado realiza acciones para lograr la cobertura de calidad y protección del servicio educativo, entre ellas se encuentra la profesionalización y ejercicio de la docencia a manos de personas idóneas de impartir una formación de calidad, de diseñar y desarrollar propuestas curriculares pertinentes dentro del sistema, y por ello ha sido enfático en requerirle a las instituciones educativas de educación superior que los programas que imparta logren el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación en una dimensión global que permita el desarrollo de las funciones de la docencia en cada uno de sus niveles, ciclos, áreas de conocimiento.</p> <p>Verificado lo citado y el papel de los docentes con la organización del servicio se identifica que, en la educación básica en el ciclo de primaria estos tienen como propósito principal la formación de niños y niñas integrales para de esta manera articular el ser, el saber, el saber hacer, saber vivir y convivir, y poder con ello, dinamizar los procesos educativos como puente de transición entre el preescolar, la básica primaria y éste con el ciclo de básica secundaria.</p> <p>En cumplimiento de esos objetivos en el ciclo de primaria, la formación académica de estos educadores se encuentra centrada en el conocimiento de saberes básicos de lenguaje, matemáticas, ciencias y competencias ciudadanas, como de filosofía en la educación, educación física, artística, lenguas extranjeras, dominio pedagógico; y es por esto que este cargo es desempeñado por licenciados y normalistas superiores, sin ser obligatorio el énfasis o dominio específico, en tanto se requiere un conocimiento amplio en la formación inicial de los menores.</p> <p>En consecuencia, de lo anterior y lo señalado en el proyecto de ley, los cargos de i) docente bilingües en LSC - español para el nivel de básica primaria y los diferentes campos del saber y</p> <p>Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.      PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax: 222 4953      www.mineducacion.gov.co - atencionalcudadano@mineducacion.gov.co</p>

ii) docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, requieren de la especificidad y la creación de un nuevo cargo y perfil, lo cual obligaría al sistema educativo oficial a replantear su estructura y obligaría a fijar cargos en los ciclos los cuales a hoy no se tienen previstos ni viabilizados, así como a efectuar modificaciones a la norma que implican un impacto financiero en la destinación de recursos para asignar más docentes para cubrir dicha oferta educativa.

Sin embargo, es preciso indicar que en la actualidad el país cuenta con 943 cargos de docentes de apoyo y en 18 Entidades Territoriales Certificadas en Educación que solicitaron planta temporal de docentes de apoyo pedagógico, se viabilizaron 240 cargos para la atención educativa a niños con necesidades educativas especiales, dentro de dicha atención se encuentran los niños, niñas y adolescentes con limitaciones auditivas.

**b) Idoneidad profesional en el sector oficial**

Dentro del marco normativo relacionado con el ejercicio de la docencia y buscando la profesionalización<sup>5</sup> y el mejoramiento de la calidad de la educación en el país, mediante la expedición de la Ley 115 de 1994, el legislador introdujo un cambio en relación a los títulos académicos idóneos para el ejercicio de la docencia, señalando que para el ejercicio de esta, se requiere el título de normalista superior, licenciado en educación o título profesional diferente a licenciado (artículos 116, 118, y 119). El artículo 3 del Estatuto de Profesionalización de Docente Decreto Ley 1278 de 2002, en su artículo 3º, reiteró que los títulos a tener en cuenta para el ejercicio de la docencia son los de normalistas superiores, licenciados y profesionales con título diferente a licenciado.

Según lo anterior, el ejercicio de la carrera docente en el sector oficial tiene su fundamento en la ley y en la Constitución política, particularmente en el artículo 122 Superior que dispone "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento". En este contexto se expidieron las Resoluciones 15683 de 2016 y 253 de 2019, donde se establecieron los requisitos de título exigidos al educador en sector oficial para el desempeño de directivo docente, docente de aula y docente orientador, de manera que se encuentra que en la actualidad el docente de lengua de señas no cuenta con un perfil definido por la normativa. Por lo anterior, y de aprobarse el proyecto de ley, resultaría necesario diseñar un perfil y funciones específicas para estos nuevos cargos, que implicaría un impacto fiscal.

Por otro lado, en relación con los artículos 3, 4 y 5 es necesario destacar que los ajustes razonables son definidos en el Decreto 1421 de 2017 como acciones, adaptaciones, estrategias, apoyos, recursos o modificaciones necesarias y adecuadas del sistema educativo y la gestión escolar, basadas en necesidades específicas de cada estudiante, que persisten a pesar que se incorpore el Diseño Universal de los Aprendizajes, y que se ponen en marcha tras una rigurosa evaluación de las características del estudiante con discapacidad. A través de estas se garantiza que estos estudiantes puedan desenvolverse con la máxima autonomía en los entornos en los

<sup>5</sup> "La importancia de la profesionalización de la educación se ve reflejada en el fin último que pretende alcanzar: asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los docentes. Pese al dicho del demandante sobre la contradicción de la medida con diversas normas de derechos fundamentales, lo cierto es que ni existe prohibición expresa al legislador que le impida propender por la profesionalización de la actividad docente, sea pública o privada, como tampoco esta finalidad se muestra prescindible o irrelevante a la luz de la necesidad de 'un personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados para dedicarse a la formación de hombres y mujeres.'" (Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

que se encuentran, y así poder garantizar su desarrollo, aprendizaje y participación, para la equiparación de oportunidades y la garantía efectiva de los derechos.

Estos ajustes razonables pueden ser materiales e inmateriales y su realización no depende de un diagnóstico médico de deficiencia, sino de las barreras visibles e invisibles que se puedan presentar e impedir un pleno goce del derecho a la educación. Son razonables cuando resultan pertinentes, eficaces, facilitan la participación, generan satisfacción y eliminan la exclusión.

Por otro lado, y términos de la implementación y disponibilidad de los ajustes razonables en la Directiva Ministerial número 4 del 31 de julio de 2018, en el apartado de orientaciones se realiza un amplio abordaje del tema, así:

- i. Orientación 3 el desarrollo de ajustes y la provisión de apoyos pedagógicos debe hacerse conforme a las obligaciones establecidas en la Ley Estatutaria 1618 de 2013,
- ii. Orientación 4: el desarrollo de ajustes razonables y la provisión apoyos pedagógicos debe hacerse en el marco del Decreto 1421 de 2017,
- iii. Orientación 5: los ajustes razonables y los apoyos deben garantizar el derecho a la educación inclusiva de los estudiantes con discapacidad,
- iv. Orientación 6: los ajustes razonables y apoyos deben responder directamente a las necesidades educativas que hayan sido identificadas y justificadas por el personal docente en el marco de los establecimientos educativos,
- v. Orientación 7: los ajustes razonables y apoyos deben ser de tipo educativo, pedagógico o didáctico,
- vi. Orientación 8: los ajustes razonables y apoyos deben ser organizados por la entidad territorial certificada en educación (ETC),
- vii. Orientación 9: los ajustes razonables y apoyos deben ser provistos en el marco de los establecimientos educativos y durante la jornada escolar,
- viii. Orientación 10: los ajustes razonables y apoyos no son exclusivos para algunos estudiantes y deben ser pedagógicamente justificados a través de los planes individuales de ajustes razonables (PIAR).

De igual forma, frente a la organización de la planta de personal docente, el Decreto en mención precisa en el artículo 2.3.3.5.2.2.2. Líneas de inversión. i) creación de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados anualmente por el Ministerio de Educación Nacional, para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula, los cuales quedarán adscritos a las plantas de las respectivas entidades territoriales certificadas; ii) contratación de apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas Colombiana - Español, guías intérpretes, modelos lingüísticos, mediadores y tiflólogos, y iii) herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes de acuerdo a la reglamentación establecida en las siguientes subsecciones.

Es importante tener en cuenta que, dada la densidad de las personas sordas en las ETC, los grupos de sordos por nivel y grado son significativamente inferiores a lo establecido por la norma. Por lo tanto, es necesario gestionar y garantizar que el trabajo pedagógico en estas instituciones sea orientado por licenciados en educación, sordos y oyentes, de grado y/o área, plenamente competentes en la primera lengua de las personas sordas, es decir Lengua de Señas Colombiana (LSC), de tal manera que se prioricen interacciones directas entre el estudiante y el docente que viabilicen el currículo en su primera lengua. Adicionalmente, se debe contar con los perfiles de

personal de apoyo como modelos lingüísticos, intérpretes, docentes de segunda lengua, que tengan conocimiento en LSC y en español; entre otros, requeridos para los estudiantes sordos.

Se considera importante que en la iniciativa legislativa se desarrolle lo que tiene que ver con la planta de personal docente que determina el artículo 4 "Para tales efectos, las entidades territoriales certificadas en educación podrán crear empleos de: i) docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber; y ii) docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno nacional", ya que lo relacionado con docentes bilingües no se tiene en cuenta en la Resolución 03917 del 6 de mayo 2016 por la cual se incorpora el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente y se dictan otras disposiciones.

Así mismo, en el parágrafo 2 del artículo 5 se determina como responsabilidad al Ministerio de garantizar que el reporte de información sea veraz y cumpla con los principios de calidad y oportunidad. Sin embargo, es necesario destacar que esta es una responsabilidad de las secretarías de educación a través de sus instituciones educativas quienes reportan y caracterizan las personas con discapacidad en el sistema integrado de matrícula SIMAT.

Por lo tanto, se sugiere de manera respetuosa que la información relacionada con los apoyos y ajustes razonables se elimine del proyecto de ley ya que está incluida ampliamente, en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva Ministerial de 2018, con el fin de evitar duplicidad normativa.

**III. CONSIDERACIONES FISCALES**

En este capítulo se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo de los artículos 3, 4 y 5 de este Proyecto de Ley que propone que se implementen medidas en favor de la inclusión efectiva de la población sorda en el sistema educativo colombiano. Entre estas, materializar la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS), que las instituciones de educativas de todos los niveles implementen ajustes razonables, cuenten con el personal idóneo requerido, y con la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.

El artículo 3 establece la 'implementación de ajustes razonables' por parte de las entidades territoriales certificadas en educación (ETC). Que estas aseguren que las instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media que implementen la OBBS incorporen los ajustes razonables que requieran los estudiantes sordos para recibir una enseñanza pertinente y de calidad. En el segundo párrafo ordenan que las ETC organicen su planta de personal docente de tal forma que dichas instituciones oficiales cuenten con docentes bilingües y el personal de apoyo que se requiera para la efectividad de la oferta.

El artículo 4 obliga a que las ETC garanticen que las instituciones educativas públicas que implementen la OBBS cuenten con los ajustes razonables y con el personal requerido durante todos los días del calendario escolar. Para este efecto, el artículo propone que las ETC creen empleos de docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber y docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno nacional.

En su parágrafo 1 ordena que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) defina los perfiles, requisitos académicos, experiencia profesional y funciones que deben cumplir quienes aspiren a ocupar los empleos de docente bilingüe, dentro del sistema de carrera especial docente, mientras en el segundo que el MEN incluya en todos los sistemas de información de la EPBM la información de la población sorda que atienden en el sector educativo, los grados de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS), los cupos disponibles, los docentes bilingües, apoyos educativos e intérpretes en LSC y demás datos que permitan la prestación oportuna del servicio en condiciones de eficiencia y equidad. Y que garantice que el reporte de información sea veraz y cumpla con calidad y oportunidad.

El artículo 5 ordena que se disponga de personal de apoyo en centros educativos privados. Estos últimos deberán asegurar que los estudiantes sordos con el personal idóneo requerido, especialmente en lo que se refiere a la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.

En las consideraciones técnicas y jurídicas se presentó de manera detallada la estructura del servicio educativo y el ejercicio docente y la idoneidad profesional en el sector oficial frente a las propuestas de los artículos 3, 4 y 5. En materia fiscal se presentan las siguientes aclaraciones frente a estos artículos:

Inicialmente, es necesario destacar que las iniciativas contempladas en dichos artículos deben tener en cuenta los avances desarrollados por el Estado colombiano para todos los niveles educativos tras la implementación de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), la Ley 1346 de 2009 (que aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad), la Ley 1618 de 2013 (disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad), el Decreto 1421 de 2017 (reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad) y la Ley 1188 de 2008 (registro calificado para programas de educación superior).

Por otra parte, y de manera concreta, frente a los ajustes razonables (materiales e inmateriales) que solicitan que se creen en los artículos 3, 4 y 5, dichos ajustes razonables son ampliamente definidos en los lineamientos incluidos en el Decreto 1421 de 2017 y que, frente a las condiciones especiales solicitadas, la Directiva Ministerial No. 4 de julio 31 de 2018 presenta una serie de orientaciones minuciosamente detalladas para cada una de ellas. En estos lineamientos normativos propios del sector se promueve que los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad puedan desenvolverse con la máxima autonomía en los entornos en los que se encuentran para que garanticen su desarrollo, aprendizaje, participación y el goce de la garantía efectiva de sus derechos.

Para profundizar sobre lo antes expuesto, el Ministerio de Educación Nacional ha adelantado múltiples acciones y avances que benefician a los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Discapacidad, política pública a la cual se encuentra asociado el Proyecto de Ley, las cuales se han enfocado en fortalecer y robustecer paulatinamente la inclusión real y efectiva de la población con discapacidad en todos los niveles de educación y las desarrolladas en materia de acogida, bienestar y permanencia para esta población, que fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente para ser ejecutadas conjuntamente con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los establecimientos educativos de todos los niveles educativos, cuyo objetivo es

que toda la población tanto en las zonas urbanas como rurales accedan a una oferta educativa preescolar, básica, media y superior pertinente a su contexto y territorio.

La normatividad vigente en el Código de Infancia y Adolescencia contempla el derecho a la educación gratuita para la población caracterizada en condición de discapacidad; el artículo 46 de la Ley 115 de 1994 el alcance de la prestación del servicio educativo a personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, que hacen parte del servicio público educativo; la Ley 1618 de 2013 insta a entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, a que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y los roles, así como la inclusión concreta de esta población en todas las políticas, planes y programas que se establezcan tanto para los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. Para las instituciones de educación superior, se cuenta con el enfoque inclusivo en el marco del Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Ley 1188 de 2008, la cual regula el registro calificado de programas de educación superior).

Algunos de los avances más importantes del sector y del Ministerio de Educación Nacional en materia de atención a los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad se encuentran asociados a la implementación del Decreto 1421 de 2017, que modificó el Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector) para optimizar la reglamentación la atención educativa a la población con discapacidad, en el marco de la educación inclusiva para los estudiantes matriculados en los niveles de educación preescolar, básica y media.

Este contiene cinco componentes con los parámetros para la atención educativa a la población con discapacidad en los niveles de preescolar, básica y media e instituciones que ofrecen educación de adultos, ya sean de carácter público o privado y se fijaron reglas sobre manejo de recursos financieros, humanos y técnicos para una atención educativa pertinente y de calidad a la población con discapacidad y se determina el esquema de atención educativa, definiéndose los roles del Ministerio de Educación Nacional, de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación, de los establecimientos educativos públicos y privados y de las familias.

Adicionalmente establece las normas que rigen la oferta académica, el acceso y la permanencia en el servicio educativo de las personas en situación de discapacidad, entre otras medidas relacionadas con los programas intersectoriales de desarrollo y asistencia para las familias de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad, evaluación, promoción escolar y formación de docentes.

En el componente financiero se estableció la distribución y asignación de un 20% adicional por matrícula de cada estudiante con discapacidad reportado en el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT, desde el Sistema General de Participaciones, cuya asignación se basa en la tipología respectiva según zona geográfica urbana, rural y nivel educativo preescolar, primaria, secundaria y media. Los recursos asignados correspondientes al 20% SGP por matrícula con discapacidad que fueron distribuidos entre las 96 entidades territoriales certificadas en educación (ETC) del país para el periodo 2016-2022 han sido los siguientes:

Tabla 1. Recursos SGP Educación para matrícula con discapacidad

Vigencia	Valor total
2018	\$73.322
2019	\$81.581
2020	\$86.515
2021	\$78.039
2022	\$75.790

Fuente: MEN- Oficina Asesora de Planeación  
Cifras en millones a pesos corrientes

Es necesario aclarar que los recursos adicionales asignados para este fin a las ETC hacen parte de la participación de educación del Sistema General de Participaciones SGP - Educación por concepto de población atendida, cuyo uso prioritario en cumplimiento de la Ley 715 de 2001 es la financiación de la prestación del servicio a cargo de cada ETC, es decir, que el 100% de la asignación por alumno debe destinarse a financiar gastos de personal y contratación reconocida y el restante 20%, es asignado para complementar el costo diferencial en el que incurre la ETC por prestar el servicio a la población registrada en la matrícula atendida bajo estas características.

También que en la asignación de estos recursos solo se reconoce la población adecuadamente caracterizada en el Sistema de Matrículas SIMAT como atendida en la vigencia inmediatamente anterior. No obstante, así la entidad territorial reporte la atención de esta población en el Formato Único de Contratación (FUC) o que en su defecto se identifique en los reportes que la misma es atendida por docentes oficiales en instituciones oficiales, se reconoce únicamente la matrícula reportada con estas características que haya sido atendida en condiciones de eficiencia y en el caso de que haya sido atendida por contratación, la matrícula que cruce entre el FUC y el SIMAT.

Delante al uso de estos recursos adicionales del SGP para la prestación del servicio a esta población, es necesario aclarar que los artículos 2.3.3.5.2.2.1 y 2.3.3.5.2.2.2 del Decreto 1421 de 2017, incorporados al Decreto 1075 de 2015 (Único reglamentario del Sector Educación), establecieron los recursos financieros del SGP para complementar gastos adicionales asociados a la prestación del servicio educativo en el sector oficial a estudiantes con discapacidad y tres líneas de inversión para los mismos, cuyas prioridades en el uso fueron establecidas por el Ministerio de Educación. La primera es la creación de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados anualmente por el MEN, para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula. En el caso que la entidad no utilice los recursos en planta temporal, puede utilizarlos en las otras dos líneas de inversión relacionadas en el artículo 2.3.3.5.2.2.2 del Decreto 1421 de 2017: contratación de apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas Colombiana -Español, guías intérpretes, modelos lingüísticos, mediadores y tiflogólogos y herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes.

Si las entidades territoriales certificadas en educación requieren financiar gastos diferentes a los establecidos en las 3 líneas de atención, incluyendo los beneficios a los cuales se refiere el Decreto, deberá financiarlos con otras fuentes de recursos diferentes al SGP-Prestación del servicio por población atendida, por ejemplo, recursos del Sistema General de Regalías, Obras por impuestos, recursos propios de la entidad, entre otras.

Colombia cuenta actualmente con 943 cargos de docentes de apoyo y para 2021 se viabilizaron 240 cargos de planta temporal para la atención educativa a niños con necesidades educativas especiales durante dicha vigencia de 18 Entidades Territoriales Certificadas en Educación, las cuales solicitaron planta temporal de docentes de apoyo pedagógico para dicha vigencia, dentro de las cuales se pueden beneficiar los estudiantes con limitaciones auditivas.

Por lo anterior, no se ha contemplado la creación de cargos de docente bilingües en LSC - español para el nivel de básica primaria y los diferentes campos del saber y docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas. En parte porque estos requieren una especificidad y la creación de un nuevo cargo y perfil, lo cual obliga al sistema educativo oficial a replantear su estructura y obligaría a fijar cargos en los ciclos, los cuales a hoy no se tienen previstos ni viabilizados, lo cual implicaría efectuar modificaciones a la norma, pues lo relacionado con docentes bilingües no ha sido contemplado en la Resolución 03917 de 2016 (que incorpora el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente). Por otra parte, los ajustes propuestos implican un impacto financiero incalculable al requerir que se asignen recursos del SGP para asignar más docentes para cubrir dicha oferta educativa.

Por otra parte, la propuesta del artículo 4 de que las entidades territoriales certificadas en educación creen empleos de docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber y para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, las normas de personal del sector no contemplan que esta competencia para crear estos empleos sea ejercida por parte de las entidades territoriales certificadas en educación.

Otra limitación del Proyecto de Ley es que ni en su contenido ni en su justificación especifica la fuente de financiación ni el cálculo presupuestal que éste demanda, pues las acciones propuestas en el Proyecto de Ley implican un impacto fiscal directo en la administración del servicio educativo, los cuales generarían costos adicionales que impactarían las finanzas de las Entidades Territoriales Certificadas en educación y en el de las Universidades Públicas. Su implementación implica otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el Proyecto de Ley y en las antes mencionadas.

De otro lado, frente a la financiación de la implementación de una propuesta como la que propone el Proyecto de Ley, el mismo no contempla la revisión de recursos disponibles o potencialmente asignables del sector, así como el rol que deben tener las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, encargadas de la prestación del servicio educativo en los niveles de educación preescolar básica y media ni la fuente de financiación, ni el de las Universidades Públicas.

Al respecto, el Ministerio de Educación resalta que, y aclara que en virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las entidades territoriales certificadas en educación para los niveles de educación preescolar, básica y media, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del Sistema General de Participaciones - SGP. En la actualidad, la participación de educación del SGP financia la nómina docente, directiva docente y del personal administrativo del sector, el costo de la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, los gastos administrativos y algunas acciones para mejoramiento de la calidad que las entidades definan apalancar con cargo a las bolsas de calidad matrícula y calidad gratuidad. Es necesario que se tenga en cuenta que un ajuste al uso y la destinación de los recursos exige cambiar las prioridades del artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional no considera conveniente cargar costos adicionales al SGP, dado que implicaría desfinanciar el costo básico de la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados y en condiciones de universalidad y gratuidad y requiere ajustar competencias y uso de recursos incluidos en la Ley 715 de 2001.

Respecto a la responsabilidad ordenada para el Ministerio en el parágrafo 2 del artículo 4 de garantizar que el reporte de información sea veraz y cumpla con los principios de calidad y oportunidad, es necesario destacar que dicha responsabilidad le compete exclusivamente a las secretarías de educación a través de sus instituciones educativas, que reportan y caracterizan los estudiantes en condición de discapacidad en el sistema integrado de matrícula SIMAT.

Es importante resaltar que el presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo.

El presupuesto asignado al sector educativo durante las últimas vigencias ha mantenido una senda de aumento progresivo para atender los compromisos del sector, configurándose como el más alto de la historia de Colombia por tercer año consecutivo. No obstante, es necesario resaltar que derivadas de las inflexibilidades antes mencionadas en el mismo, se presentan restricciones a la financiación de los gastos que se esperan del sector para los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

En materia de técnica presupuestal, es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado genera impacto fiscal y no se observa una estimación de los impactos en las finanzas públicas, esto porque no presenta proyecciones, fuentes de donde surgirán los recursos necesarios para la financiación, ni la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo. En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en la ponencia, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República". Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política.

En conclusión, los artículos antes mencionados del proyecto de Ley no tienen en cuenta los avances del sector para los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Discapacidad, ni está articulando su contenido con los avances normativos antes mencionados que el sector ha desarrollado en materia de atención a los estudiantes con esta caracterización.

Por lo tanto, se sugiere de manera respetuosa que la información relacionada con los apoyos y ajustes razonables a los cuales se hace referencia en los artículos 3, 4 y 5 se elimine del proyecto de ley ya que está incluida ampliamente, en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva Ministerial de 2018, con el fin de evitar duplicidad normativa.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, y a fin de aportar en la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, respetuosamente recomienda se considere la posibilidad de no continuar el trámite del proyecto de ley, de acuerdo con las consideraciones técnico-jurídicas presentadas y teniendo en cuenta que:

- El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia de la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural, por lo cual desde el sector de educación se están adelantando diversas acciones para garantizar una plena inclusión de las personas con discapacidad auditiva en los contextos educativos.
- El articulado desarrollado en la iniciativa legislativa se encuentra incluido en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva 4 de 2018, así como en las Orientaciones Generales sobre la oferta bilingüe bicultural expedidas por el INSOR en 2020.
- En particular, parece necesario resaltar que, en virtud de la especificidad de la labor en lenguaje de señas en los distintos ciclos educativos, en razón a que como se indicó, la implementación del proyecto, de ser aprobado, requeriría de la creación de un nuevo cargo con un perfil específico. Por esta razón, también se sugiere no continuar con el trámite legislativo de esta iniciativa, pues de hacerlo se generaría un importante impacto fiscal para el sector educativo oficial.
- Con referencia a la idoneidad profesional de los educadores bilingües para los diferentes niveles y campos del saber, se recuerda que para el ejercicio de la docencia sea en el sector oficial o privado, el educador debe contar con una idoneidad ética, académica y profesional; en relación con la idoneidad académica y profesional, se indica que la Ley 115 de 1994 fue clara en indicar los títulos habilitantes para el desarrollo de la labor docente en el sector educativo en el país, es decir, los normalistas superiores, licenciados y profesionales no licenciados.
- Respecto a la habilitación de título para el ejercicio de la docencia en el sector oficial, es importante a su vez se atienda lo desarrollado en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de Carrera Docente adoptado por las Resoluciones 15683 de 2016 y 253 de 2019, donde establece los requisitos académicos exigidos, lo cual para este cargo no se encuentra contemplado.
- Finalmente, se destaca que la información relacionada con los apoyos y ajustes razonables a los cuales se hace referencia en los artículos 3, 4 y 5 está incluida ampliamente en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva Ministerial de 2018, lo cual sustenta, así mismo, la sugerencia de no continuar con el trámite de la norma propuesta, con el fin de evitar duplicidad normativa.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual la nación Honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones.*



Bogotá D.C.,

**Radicado No.  
2022-EE-134020  
2022-06-16 12:24:21 p. m.**



Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Capitolio Nacional  
Ciudad

**Referencia:** Concepto al Proyecto de Ley 379 de 2021 Cámara

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley 379 de 2021 Cámara *“Por medio del cual la nación Honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones”*, acorde con el texto de ponencia para segundo debate.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

*Maria Victoria Angulo*  
**MARIA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.S. Jorge Eliécer Guevara, H.R. José Luis Pinedo Campo

Ponentes: H.R. Abel David Jaramillo Largo, H.R. Neyla Ruiz Correa, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo

**Concepto al Proyecto de Ley 379 de 2021 Cámara “Por medio del cual la nación Honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones”.**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

La iniciativa legislativa tiene como objeto exaltar la memoria del maestro Juancho Polo Valencia, por medio del establecimiento de escenarios culturales, escultura, casa museo, festival, escuela musical y cátedra Juancho Polo.

En relación con esta Cartera el artículo 6 del proyecto de ley pretende el establecimiento de la cátedra “Juancho Polo Valencia”.

**Motivación de la Iniciativa.**

Esta iniciativa legislativa tiene como fin desarrollar diferentes acciones para el reconocimiento de la memoria del maestro Juan Manuel Polo Cervantes.

En razón con lo anterior se pretende brindar honores a través de la autorización para la construcción de escenarios culturales, una escultura, una Casa Museo, un festival, una escuela musical y de la creación de la Cátedra Juancho Polo Valencia – Centenario, considerando los merecimientos de alguien que entregó su vida al folklor vallenato y dejó un importante e invaluable legado.

Los artículos 144<sup>1</sup> y 145<sup>2</sup> de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de gran importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que *“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...).”*<sup>3</sup>

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

1 Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.  
2 En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.  
3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

*“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley, etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.”<sup>4</sup>*

En el contexto mencionado, la exposición de motivos informa la intención del proyecto de crear la cátedra Juancho Polo Valencia. Sin embargo, el proyecto de ley en su exposición de motivos no observa la normativa actual con relación a los contenidos específicos del currículo, por lo cual este Ministerio considera que dicha disposición podría no responder al propósito de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992.

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS**

Una vez analizada la iniciativa legislativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del proyecto de ley, por lo cual, se presentan algunos comentarios técnico – jurídicos.

**Consideraciones sobre el articulado:**

- **Artículo 6°. Escuela musical y Cátedra Juancho Polo Valencia – Centenario.-** – *Autorícese al Gobierno Nacional, para que por intermedio del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación, apoye y respalde la creación de la Escuela de música con el mismo nombre y la cátedra ‘Juancho Polo Valencia’, elaborando el material audiovisual, didáctico y pedagógico de apoyo para la región caribe, dentro de los doce (12) meses siguientes a la aprobación de la presente iniciativa, incluyendo preparación y formación de nuevos talentos del folclor vallenato. (Subrayado fuera del texto original).*

En relación con el artículo 6 propuestos en este proyecto de ley, el desarrollo de la Cátedra Juancho Polo Valencia, también es impropio toda vez que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de acuerdo con lo estipulado por el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 en lo referente a la Educación Artística y Cultural (EAC), promueve una perspectiva de educación integral, por lo que la creación de Cátedras disciplinares específicas para la EAC no son pertinentes por las siguientes razones: la primera es que La Cátedra Juancho Polo surge de un área específica disciplinar de la Educación Artística y Cultural, como lo es la música, sin embargo el MEN está comprometido con una Educación Artística y Cultural interdisciplinar, en la que todas las disciplinas de las artes tengan la misma importancia. Por otra parte, es necesario tener en cuenta la identidad cultural de las diferentes regiones de nuestro país, por lo que las cátedras específicas presentan complejidades para su desarrollo en las Instituciones Educativas del territorio nacional, ya que esto conduciría a que surjan propuestas para otras cátedras específicas como por ejemplo podrían ser la “Cátedra Luis A. Calvo” o la “Cátedra Arnulfo Briceño”, entre otras, lo cual tendría como consecuencia una fragmentación cada vez mayor del currículo en artes, lo que va en contra de la integración curricular que se requiere, no solo al interior del área de EAC, sino también en la articulación de ésta con otras áreas del currículo, por lo que el

establecimiento de otra cátedra (y sobre todo una tan específica como la que se propone) no aportaría a este proceso.

Frente al establecimiento de cátedras específicas por mandato legal dentro de los planes de estudio de las instituciones educativas, es necesario tener en cuenta que en criterio de este Ministerio, estas propuestas pueden llegar a resultar inconvenientes dado que la estructura lógica de la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994— y del sistema formativo que se ha adoptado, fue el resultado de la Misión de Sabios convocada en 1993, que estableció como premisa fundamental la integración de conocimientos, destrezas y competencias. Las recomendaciones de esta denominada Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, que se publicaron en el documento Colombia: al filo de la oportunidad, estaban encaminadas a promover una “revolución educativa”, mediante la cual se asegurará, entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos a través de la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

En orden a lo expuesto, la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994—, cuenta con una estructura lógica establecida con el fin de integrar los conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, asegurando entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en los currículos respectivos. De igual forma, el proceso de construcción de la Ley 115 de 1994 fue objeto de un amplio proceso de discusión y consultas, que implicó el consenso entre el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los docentes, la academia y la comunidad educativa.

En este contexto, la Ley 115 de 1994 consagra la autonomía escolar en su artículo 77, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades de sus regiones, comunidades y sus intereses particulares. Por ello, la ley reconoce la importancia de que las instituciones definan los aspectos fundamentales con los que van a hacer uso de su autonomía en un Proyecto Educativo Institucional (PEI), definido en el artículo 73 de la citada Ley 115, en el cual se especifican “los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos”.

De manera complementaria, el artículo 77 de la misma ley —y en armonía con ese principio de autonomía escolar— otorga a los establecimientos educativos la facultad de fijar sus propios currículos, definir e implementar planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el PEI y además en el marco de los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional.

En desarrollo del marco conceptual descrito, la Ley 115 de 1994 establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos y con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos. En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios conformado de siguiente manera:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.
3. Educación ética y en valores humanos.
4. Educación física, recreación y deportes.

4 Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

<p>5. Educación religiosa. 6. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros. 7. Matemáticas. 8. Tecnología e informática. 9. Educación artística.</p> <p>Es decir, el 20% restante se encuentran definidas en el Proyecto Educativo Institucional -PEI, según el artículo 6° de la misma ley, el cual plantea que el PEI es diseñado, ejecutado y evaluado por la comunidad educativa esencialmente para que responda al contexto y a las necesidades que tienen las instituciones educativas y la comunidad en general. Lo anterior porque las regiones o zonas tienen necesidades especiales diferenciadas por sus contextos socioeconómicos.</p> <p>Adicionalmente, es importante mencionar que la Ley General de Educación no contempla el concepto de cátedra o asignatura dentro de la distribución de los contenidos pedagógicos obligatorios, ya sean los temas y valores del artículo 14 o las áreas fundamentales del artículo 23. Muestra de esto es que el parágrafo 1° del artículo 14 no exige una asignatura específica para desarrollar todos sus temas de estudio; por el contrario, de conformidad con este parágrafo "Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios".</p> <p>La fijación de los contenidos básicos del plan de estudios es un sistema pensado para hacer frente a las necesidades contemporáneas y a los principios y fines de una formación integral, con base en la transversalidad y la interdisciplinariedad. Es por ello que el Ministerio de Educación Nacional considera inconveniente romper esa lógica a menos que el proyecto de ley justifique suficientemente la manera en que la incorporación de estas cátedras o asignaturas no representen un desbalance en el plan de estudios que ha sido previsto por el legislador, tanto desde la perspectiva pedagógica como académica y que a su vez sustente restringir la autonomía escolar como principio legal. Por lo expuesto se sugiere eliminar este artículo 6 del proyecto de ley <i>sub examine</i>.</p> <p><b>III. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>El Proyecto de Ley plantea exaltar la memoria del maestro Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia) a través de diferentes mecanismos, entre los cuales se encuentra la orden para que los Ministerios de Cultura y Educación apoyen el establecimiento de la cátedra 'Juancho Polo Valencia', así como la elaboración de material didáctico y pedagógico de apoyo, incluyendo la preparación de nuevos talentos del folclor vallenato.</p> <p><b>Creación de cátedra asociada al proyecto de ley</b></p> <p>El proyecto de ley en su artículo 6 también establece que los Ministerios de Cultura y Educación apoyen y respalden la inclusión de la Cátedra 'Juancho Polo Valencia', así como la elaboración de material didáctico y pedagógico de apoyo, incluyendo la preparación de nuevos talentos del folclor vallenato.</p> <p>Respecto a las implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describe en el artículo revisado para los niveles de educación básica y media, se afecta la autonomía de las instituciones educativas consagrada en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, al proponer contenidos específicos del currículo, competencia exclusiva de cada Establecimiento Educativo y no del Ministerio de Educación Nacional (o del Congreso) e implica que se ajusten los artículos 14, 22 y 23 de la Ley 115 de 1994, que establecieron los temas de enseñanza obligatoria y 9 áreas</p>	 <p>obligatorias y fundamentales que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos, así como que el 80% del plan de estudios debe incluir los anteriores y el 20% restante, los que defina cada establecimiento educativo en su Proyecto Educativo Institucional (PEI), en cumplimiento del artículo 73 de la Ley mencionada.</p> <p>Adicionar a las áreas obligatorias una cátedra como la propuesta generaría un desbalance o alteraría el balance establecido entre el 80% que deben tener las áreas de conocimiento y temas obligatorios incluidos en la Ley 115 de 1994 y el 20% de los discretos que los establecimientos educativos pueden incluir en sus PEI según sus particularidades académicas, atentando contra el mismo carácter transversal e interdisciplinario que pretende regular el Proyecto de Ley.</p> <p>Es decir que es necesario tener en cuenta que en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía de las instituciones educativas, éstas determinan el contenido de sus PEI, por lo cual estos no pueden ser exigidos ni obligados desde la rama legislativa, desde la Nación, ni desde ningún otro nivel de gobierno (Como Concejos, Asambleas, Secretarías de Educación o de otros sectores), los que tampoco pueden interferir en la formación académica de los estudiantes ni en el campo académico las instituciones, debido a que la autonomía y la prestación del servicio público de la educación pública está libre de interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo.</p> <p>Para evaluar el impacto fiscal del Proyecto de Ley se requieren asociar temas técnicos con los financieros para adelantar el costeo que conlleva la inclusión de temas artísticos, lo cual requeriría que en la justificación y en el articulado del Proyecto de Ley se presenten en materia técnica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El campo y núcleo de la educación hacia los que están dirigidos los temas, es decir que se defina si corresponde a un nuevo tema de enseñanza obligatoria, si se adiciona a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos.</li> <li>2. Los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada entidad, la disponibilidad de esos cargos (cuales están ocupados y cuales se requerirían); y,</li> <li>3. Los grados concretos por nivel educativo a los que estará dirigida.</li> </ol> <p>Los anteriores son los elementos mínimos que se requieren para proyectar el costo de la planta docente que se requeriría, sin tener en cuenta otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de la cátedra. No obstante, sin contar con cálculos precisos de los costos de la implementación de lo propuesto en el Proyecto de Ley, los ajustes sugeridos en el mismo tienen un profundo impacto fiscal.</p> <p>Otra limitación frente a la financiación de la implementación de una propuesta como la del Proyecto de Ley es que ni en su articulado ni en su justificación incorpora un análisis del impacto fiscal sobre la administración del servicio educativo, ya que la inclusión de temas artísticos en el currículo de las instituciones es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría a la entidad territorial certificada en educación a la que pertenecerá la institución que se propone crear, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.</p> <p>Tampoco se observa un análisis de los recursos disponibles o potencialmente asignables del sector para que se implementen los ajustes que propone el Proyecto de Ley, los cuales implican una ampliación de la planta de personal docente requiriendo por todas las instituciones educativas beneficiarias, la cual generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos del Sistema General</p> <p><small>Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, C.A.N., Bogotá, D.C. PBX: +57 (1) 222 2900 - Fax 222 4953 www.mineducacion.gov.co - @misionnacionaldano@mineducacion.gov.co</small></p>
<p>de Participaciones (SGP) por concepto de prestación del servicio educativo asignados a la ETC en la que se ubicará la escuela que se propone crear.</p> <p>Para financiar un proyecto de esta naturaleza en la institución en la que se pretende que se preste el servicio en educación básica y media, es necesario tener en cuenta que, en virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las entidades territoriales certificadas en educación, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del SGP. En ese orden de ideas, la normatividad del sector exige que las líneas de acción del artículo relacionado con ajustes al currículo para incluirle temas específicos en materia artística deberían financiarse principalmente con cargo a dicha fuente.</p> <p>En la actualidad, la participación de educación del SGP financia la nómina docente, directiva docente y del personal administrativo del sector, el costo de la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, los gastos administrativos y algunas acciones para mejoramiento de la calidad que las entidades definan apalancar. El Proyecto de Ley no contempla ni menciona los costos asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el mismo y actualmente el SGP no cuenta con disponibilidad de recursos para financiar gastos como los mencionados, por lo que la Secretaría de Educación de ETC a la que pertenece la institución que se propone crear debería hacer uso de las asignaciones de cada vigencia para implementar la cátedra artística propuesta en el Proyecto de Ley.</p> <p>Por lo anterior, para el Ministerio de Educación Nacional no es viable financiera ni fiscalmente cargar costos adicionales al SGP, dado que implicaría desfinanciar el costo básico de la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados y en condiciones de universalidad y gratuidad. El presupuesto asignado al sector educativo durante las últimas vigencias ha mantenido una senda de aumento progresivo para atender los compromisos del sector, configurándose como el más alto de la historia de Colombia por tercer año consecutivo. No obstante, es necesario resaltar que derivadas de las inflexibilidades antes mencionadas en el mismo, se presentan restricciones a la financiación de los gastos que se esperan del sector para los niveles de educación preescolar, básica y media, por lo cual no es posible generar gastos adicionales con cargo a la fuente con la que dichos gastos naturalmente deben financiarse.</p> <p>En materia fiscal relacionada con la educación básica y media, se reitera que en el marco de la autonomía de las instituciones educativas, son estas las que determinan en sus PEI aspectos como el manejo pedagógico en su interior y la prestación del servicio público de la educación no pueden ser exigida desde la rama legislativa ni desde la Nación (en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía) debido a que este tipo de oferta educativa es facultativa de cada institución, pues estas tienen autonomía para crear cátedras, investigaciones y usar sus asignaturas de acuerdo a lo que definan y no pueden ser definidas ni obligatorias desde ningún otro nivel de gobierno.</p> <p>El presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector para todos los niveles educativos en el sector público, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual se sugiere de manera respetuosa a la honorable Cámara de Representantes no continuar con el trámite legislativo del artículo 6 del proyecto de Ley.</p>	<p><b>IV. RECOMENDACIONES</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, con base en las consideraciones de carácter técnico y fiscales expuestas en el presente concepto, y en el ámbito de competencias de esta entidad, recomienda respetuosamente lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No continuar con el trámite legislativo del artículo 6, en el aparte que dispone " y respalde la creación de la Escuela de música con el mismo nombre y la cátedra 'Juancho Polo Valencia', elaborando el material audiovisual, didáctico y pedagógico de apoyo para la región caribe, dentro de los doce (12) meses siguientes a la aprobación de la presente iniciativa", teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 en lo referente a la Educación Artística y Cultural (EAC), el Ministerio de Educación Nacional promueve una perspectiva de educación integral, porque segregar Cátedras disciplinares específicas para la EAC no resultan pertinentes, de igual manera, atendiendo el postulado de autonomía institucional del artículo 77 de la Ley 115 de 1994 respecto del cual el establecimiento de cátedras dentro de los currículos de las Instituciones Educativas (IE) de manera obligatoria desconocería este principio legal, con el cual se faculta a estas IE para que partiendo de su contexto y condiciones de pertinencia y calidad establezcan en sus proyectos institucionales el contenido curricular.</li> </ul>

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PROYECTO DE LEY 026 DE 2020 CÁMARA, 197 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje.



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202211401154051
Fecha: 13-06-2022
Página 1 de 4

Bogotá D.C.,

Doctores
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General – Senado de la República
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General – Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Pronunciamiento sobre el PL 197/21 (S) – 026/20 (C) “por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje”.

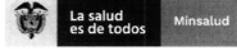
Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de seguir su curso, se hace necesario emitir la posición desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 395 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. En primer lugar, debe indicarse que esta Cartera emitió concepto institucional con Radicado N° 202011401351571, de 1 de septiembre de 2020, en el cual se concluyó:

[...] Por las razones expuestas, desde el sector salud, se estima que en el país existe normativa de base que soporta la valoración integral en salud, toda vez que se incluye el examen del desarrollo en los momentos del curso de vida de primera infancia, infancia y adolescencia, realizando prevención, detección temprana, diagnóstico y tratamiento específico dentro del plan de beneficios en salud, al tiempo que es de obligatorio cumplimiento para todos los actores del SGSSS en el territorio nacional. De igual forma, en el marco de la política integral en salud se han desplegado instrumentos que permitan la valoración integral de niños y niñas, permitiendo la detección de sus dificultades en el aprendizaje.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 11031, Bogotá D.C.
Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202211401154051
Fecha: 13-06-2022
Página 2 de 4

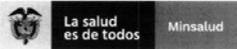
Adicionalmente, se debe replantear si desde el Ministerio de Educación Nacional se definen mecanismos que posibiliten avanzar en la educación inclusiva considerando la diversidad de condiciones que pueden afectar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, de tal modo que no se restrinjan las definiciones a un solo espectro de trastornos. Sobre este particular, también resulta del mayor interés el concepto que a bien tenga expedir el sector educación por comprender su ámbito de competencias [...]

[...] Frente a su contenido, es importante tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores [...].

- 2. No obstante, el proyecto avanzó hasta su momento con un texto conciliado. Particularmente, no se tuvo en cuenta la normatividad existente, a saber, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Resolución 4886 de 2018, la Resolución 3280 de 2018, esta última modificada por la Resolución 276 de 2019.
3. Acorde con lo anterior, en lo concerniente a algunos de los preceptos conciliados, resulta conducente expresar lo que a continuación se describe:

Table with 2 columns: TEXTO and OBSERVACIONES. It contains two rows of text comparing legislative articles with observations from the health sector.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 11031, Bogotá D.C.
Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202211401154051
Fecha: 13-06-2022
Página 3 de 4

Parágrafo 1. Es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, de las Secretarías de Salud, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), garantizar jornadas diagnósticas, incluyendo el acceso oportuno a la evaluación interdisciplinar, diagnóstico diferencial y tratamiento clínico [...].

con la competencia del sector salud (Resolución 3280 del 2018).

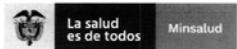
Cabe tener en cuenta que la definición de jornadas diagnósticas, evaluación interdisciplinar, diagnóstico diferencial y tratamiento clínico, así como todas las atenciones individuales derivadas de un diagnóstico de trastorno de aprendizaje, están reguladas en el marco del Plan de Beneficios en Salud, por lo que estas intervenciones son responsabilidad de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB) con su red de prestación de servicios según la población afiliada, ellos son los responsables de brindar y garantizar la prestación de las atenciones individuales, de ahí que no deba trasladarse dicha obligación al Ministerio de Salud y Protección Social ni a las entidades territoriales.

Las "Jornadas de Salud" son una tecnología del Plan de Intervenciones Colectivas, donde se pueden articular atenciones individuales en acuerdo con las EAPB; sin embargo, no debe restringirse la atención integral de los niños, niñas y adolescentes a desarrollarse en el entorno escolar, siendo que en muchos casos tales atenciones se realizan directamente en los prestadores de salud.

Artículo 6°. Atención. [...]

Parágrafo 1. El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, articularán los términos y procesos de atención para los estudiantes diagnosticados con trastornos específicos de aprendizaje

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 11031, Bogotá D.C.
Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202211401154051
Fecha: 13-06-2022
Página 4 de 4

Table with 2 columns: TEXTO and OBSERVACIONES. It contains two rows of text comparing legislative articles with observations from the health sector.

- 4. En definitiva se reitera que, desde el sector salud, se estima que en el país existe normativa de base que soporta la valoración integral en salud de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, toda vez que se incluye el examen del desarrollo en los momentos del curso de vida de primera infancia, infancia y adolescencia, realizando prevención, detección temprana, diagnóstico y tratamiento específico dentro del plan de beneficios en salud, al tiempo que es de obligatorio cumplimiento para todos los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en el territorio nacional. La norma resulta, por tanto, inconveniente.

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

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social
Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios
Dirección Jurídica.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 11031, Bogotá D.C.
Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

**CONTENIDO**

Gaceta número 795 - Miércoles, 29 de junio de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
CARTAS DE COMENTARIOS**

	Págs.		Págs.
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 058 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994.....	1	Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley 451 de 2022 Cámara, 152 de 2020 senado, por la cual se crea el Programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, se fortalece el sistema de información para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.....	11
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 358 de 2022 Senado, 155 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de ley 298 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas e inyectables no permitidas (biopolímeros), se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promueven estrategias preventivas en la materia.....	3	Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional proyecto de ley número 303 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para promover la inclusión educativa de la población sorda en Colombia.....	14
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley 286 de 2021 Cámara, por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el Covid-19- Héroes de la pandemia- y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias. ....	7	Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional proyecto de ley número 379 de 2021 Cámara, por medio del cual la nación Honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones .....	19
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley 400 de 2021 Cámara, por medio [de la] cual se exalta la labor y se establecen incentivos al personal educativo, personal de la salud y miembros de la Fuerza Pública por su constante servicio y entrega, especialmente durante el tiempo de pandemia producto del COVID-19 y se dictan otras disposiciones. ....	10	Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley 026 de 2020 Cámara, 197 de 2021 Senado, por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje .....	21