



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° 227

Bogotá, D. C., martes, 29 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 26 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 SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se crea la categoría especial de campesino o campesina, se expiden normas para su protección, con enfoque diferencial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 207/20 (C) *"por medio del cual se crea la categoría especial de campesino o campesina, se expiden normas para su protección, con enfoque diferencial y se dictan otras disposiciones"*.

Cordial saludo,

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

1. CONTENIDO

La propuesta se compone de nueve (9) preceptos adicionales relativos a: definición de campesinos y campesinas con enfoque diferencial (art. 2°); campesino sujeto intercultural (art. 3°); derechos de especial protección y enfoque diferencial (art. 4°); política nacional para la protección especial del campesino (art. 5°); principio de publicidad (art. 6°); facultad reglamentaria (art. 7°); obligatoria inclusión (art. 8°); incorporación del enfoque diferencial por conducto del Gobierno Nacional (art. 9°); y finalmente, se alude a la vigencia (art. 10°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Como antecedente se encuentra una iniciativa análoga que fue radicada en la Cámara de Representantes, a saber, PL 230/19 (C) *"por medio del cual se crea la categoría especial de campesino o campesina, se expiden normas para su protección, con enfoque diferencial"*

¹ Cfr. <https://www.camara.gov.co/categoria-especial-de-campesino>

y se dictan otras disposiciones", con el mismo epígrafe y objeto, así como similares disposiciones en su articulado.

2.2. Si bien, el proyecto de ley al orientarse a "[p]roteger la categoría especial de las personas denominadas campesino o campesina con enfoque diferencial, con el fin de dignificar su condición y trabajo", resulta ser una pretensión constitucionalmente importante de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 superior, debe contemplarse el desarrollo técnico, normativo e institucional existente a la fecha frente a la atención y protección de esta población en Colombia, así como su justo alcance en atención a la articulación y coordinación de la política social del país, mediante el desarrollo de los planes, programas y proyectos que la materializan y cuya ejecución se da en el nivel territorial.

En efecto, la referencia expresa del "enfoque diferencial" resulta innecesaria, redundante y poco adecuada, toda vez que el mismo hecho de la determinación de las personas campesinas como *especiales* en esta propuesta normativa, implica el reconocimiento de condiciones de vulnerabilidad y potencialidad asociadas a factores físicos, psíquicos, sociales, psicosociales, culturales (creencias y valores), económicos, ambientales, entre otros, de manera diferencial respecto a la mayoría de la población.

Se considera que la definición de campesino/a no permite visibilizar su historia y vinculación a los procesos económicos, políticos y sociales, ni las condiciones de vulnerabilidad acentuadas que generan insatisfacción de sus necesidades básicas y se constituyen en barreras para su desarrollo humano y promoción social, lo que, en efecto, es aquello que permite ver al grupo poblacional como de especial protección desde el enfoque diferencial.

En tal sentido, resulta fundamental precisar la noción, con el objetivo de que se localice claramente el sujeto del beneficio, restringiendo a los directos beneficiarios, dado que, en la lógica de las comunidades de base, es factible que en la lógica de la propiedad de la tierra o de los medios de producción se transfiera el beneficio, lo que evita que este sea capitalizado por el verdadero grupo objetivo.

La definición busca establecer la noción de sujeto diferencial del campesinado en la misma línea de orientación que la de los grupos étnicos, en lo concerniente a sus cosmogonías, costumbres, acciones y lenguas, cuestión que no resulta pertinente, toda vez que está mediado por condiciones de explotación económica.

2.3. Frente al articulado, y de conformidad con lo que se viene tratando, a continuación, se realizan los comentarios a estos:

PROYECTO DE LEY

COMENTARIOS

<p>Artículo 1º. Objeto. Proteger la categoría especial de las personas denominadas campesino o campesina, con enfoque diferencial, con el fin de dignificar su condición y trabajo.</p>	<p>Se estima necesario replantear la redacción de este precepto pues el objeto principal está dirigido a "crear la categoría especial" como lo señala el epígrafe de la propuesta, lo cual redundante en la protección de las personas campesinas y en dignificar su condición y trabajo, pues se está refiriendo a la protección de algo aún inexistente a nivel normativo, sin que lo aquí expresado, pretenda desconocer la connotación ya establecida por Corte Constitucional en la sentencia C-077 de 2017, que reconoció a los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional.</p>
<p>Artículo 2º. Definición de Campesinos y Campesinas con enfoque diferencial. Campesino o campesina es la persona natural que realiza una o varias de las actividades o tareas relacionadas con el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, que pertenecen a la agricultura, la ganadería, pesca, caza, acuicultura, silvicultura, apicultura, zootecnia, aprovechamiento de bienes y servicios de la biodiversidad y todas aquellas similares y conexas, como el agroturismo y la transformación de productos agro que generen el setenta por ciento (70%) de sus ingresos anuales, con la ejecución de dichas actividades siempre y cuando no superen los 10 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) al año [...].</p>	<p>La noción de campesino/a no permite visibilizar su historia y vinculación a los procesos económicos, políticos y sociales, ni las condiciones de vulnerabilidad acentuadas que generan insatisfacción de sus necesidades básicas y se constituyen en barreras para su desarrollo humano y promoción social, lo que, en efecto, es aquello que permite ver al grupo poblacional como de especial protección desde el enfoque diferencial.</p> <p>De otra parte, se sugiere tener en cuenta las definiciones establecidas en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 731 de 2002, "por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales", que disponen:</p> <p>Artículo 2º. De la mujer rural. Para los efectos de la presente ley, mujer rural es toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza a independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha</p>

² CORTE CNSTITUCIONAL, sent. C-077 de 2017, MP, Luis Ernesto Vargas Silva.

<p><i>actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. [Énfasis agregado].</i></p>	<p>Artículo 3º. De la actividad rural. La actividad rural comprende desde las actividades tradicionales, tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercado, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas.</p>
<p>Artículo 4º. De la perspectiva más amplia de la ruralidad. La perspectiva más amplia de la ruralidad implica una relación cada vez más estrecha e interdependiente entre lo rural con lo urbano, caracterizada por los vínculos que se establecen por la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo, así como por los establecidos en el desarrollo de las actividades rurales y otras actividades multisectoriales que trascienden lo agropecuario.</p>	<p>Esta conceptualización puede apoyar la acepción de persona campesina, la cual se amplía significativamente si se incluye el enfoque interseccional y de género.</p>
<p>Resulta fundamental precisar la noción, como ya se expresó, con el fin de que se localice claramente el sujeto del beneficio, restringiendo a los directos beneficiarios, dado que, en la lógica de las comunidades de base, es factible que en la lógica de la propiedad de la tierra o de los medios de producción se transfiera el beneficio, lo que evita que este sea capitalizado por el verdadero grupo objetivo.</p>	<p>Se vislumbra que la definición pretende establecer la noción de sujeto diferencial del campesinado en la misma línea de orientación que la de los grupos</p>

Artículo 3º. Campesino Sujeto intercultural. Es aquella persona sujeto de derechos que se dedica de manera individual o asociativa a las

<p>labores del campo, se identifica y reconoce como campesino/campesina, está involucrado con el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, la cultura y las tradiciones locales, inmerso en formas de organización social familiar o comunitaria, así como la producción de alimentos, valores de uso y materias primas para satisfacer sus necesidades y garantizar condiciones materiales para vivir dignamente.</p>	<p>étnicos, respecto a sus cosmogonías, costumbres, acciones y lenguas, cuestión que no resulta pertinente, toda vez que está mediado por condiciones de explotación económica.</p>
<p>Artículo 4º. Derechos de especial protección y enfoque diferencial. El Estado colombiano caracterizará e identificará al campesino o campesina sujeto de especial protección, con base en la definición del artículo dos (2) de la presente ley, aplicando un criterio de enfoque diferencial tendiente a brindar protección a todos sus derechos y en especial a:</p>	<p>En tal dirección, se considera que su contenido se enmarcaría mejor dentro de una política pública de ruralidad, destinada a la caracterización con base en la producción económica y en la línea de ingreso y pobreza, para la cual se determinan acciones de reivindicación del derecho.</p> <p>En lo que tiene que ver con la "salud integral", lo estipulado en el precepto es aquello a lo que atiende la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Bajo esta línea la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), determina la necesidad de que los servicios de salud se presten con enfoque diferencial, es decir, que respondan a las características de la población y de los entornos en que viven y despliegan sus vidas, por lo que se estima que esta descripción no genera un valor agregado a lo ya contemplado en una Ley de carácter superior.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Salud integral: Garantizar y proteger el derecho a la salud física, social y mental que contribuya al bienestar y habilidades como persona única. 2. Alimentación: Garantizar, proteger y velar por el derecho a una alimentación adecuada, digna, balanceada y permanente que contribuya al desarrollo pleno de sus actividades. 3. Vivienda digna y adecuada: Garantizar y otorgar acceso a vivienda nueva rural o al mejoramiento de vivienda rural adecuada a las necesidades habitacionales de cada región salvaguardando el derecho a la propiedad. 4. A la Educación: El Estado Colombiano, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y en coordinación con entidades del sector agropecuario elaborará un marco nacional que amplíe sucesivamente la cobertura y garantice de manera progresiva el acceso a la educación preescolar, básica, media y de formación técnico, tecnológico, profesional, especializados y programas 	<p>De otra parte, al revisar la exposición de motivos, se evidencia que se asocia al sector salud la vulneración del derecho a los demás eslabones de la seguridad social; en este sentido, es pertinente hacer más explícito el numeral 5, en términos de precisar el alcance de un sistema de protección social en cuanto a riesgos laborales y pensión.</p> <p>Frente a la "alimentación", cabe manifestar que a partir de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el Decreto 2055 de 2009, se persigue el objetivo descrito en el precepto, de allí que sería menester, en virtud de la racionalidad normativa, especificar cuáles serían aquellos elementos que complementan o fortalecen las acciones de la Comisión, desde la visión de la población campesina.</p> <p>En lo referente a la "vivienda digna y adecuada", se tiene que lo pretendido es aquello a lo que atiende la Ley 160 de 1994, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la</p>

<p>encaminados a fortalecer sus competencias, capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes para su formación integral. // El campesino o campesina que obtenga esta calidad, y que se encuentre dentro de la condición de padre o madre cabeza de familia, y/o que habite en un Municipio PDET, contará con prioridad para obtener el acceso en educación de sus hijos menores de manera gratuita.</p>	<p><i>adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones</i>, por lo que se toma en una disposición innecesaria. De otro lado, es oportuno señalar que las UAF no solo deben responder a las necesidades habitacionales, sino también a las de sostenibilidad familiar, como lo expresa en su artículo 38 la referida norma, a saber:</p>
<ol style="list-style-type: none"> 5. Al Trabajo: Propiciar y garantizar niveles dignos de producción de ingresos a través del trabajo del campesinado. 6. A la autonomía campesina y ancestral en los modos de producción: Se crearán políticas que protejan e incentiven los modos de producción campesina y ancestral, respetándose sus costumbres y métodos dirigidos a la producción y comercialización de alimentos, bienes, materias primas, productos y semillas, lo cual implica el derecho de almacenar, reservar, utilizar, intercambiar y comercializar sus propias semillas de forma especial aquellas que estén desapareciendo, con el apoyo institucional para la preservación de sus costumbres productivas, logrando mantener seguridad alimentaria. 7. A la Comercialización de su producción agropecuaria: El Estado con el objetivo de reactivar la economía rural y generar empleo en el campo, garantizará la compra y venta de los diferentes productos agropecuarios propiciando un pago justo por los mismos, para lo cual creará políticas y estrategias que dinamicen los procesos productivos y comerciales que permitan abrir escenarios amplios a nivel regional, nacional e internacional. 8. A la Tierra: Garantizar y proteger el derecho al acceso progresivo a la tierra de la propiedad de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. // Garantizar y 	<p>[...] Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que contribuye a la formación de su patrimonio.</p> <p>La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere [...]</p> <p>Este derecho desde la base de las UAF implica revisar otros componentes como la disponibilidad y asequibilidad de los insumos y materias primas agrícolas o pecuarias que hagan sostenible el desarrollo de la unidad productiva y, en consecuencia, de percibir ingresos dignos para sí y para otra mano de obra campesina, a la vez que para la sostenibilidad de la producción.</p>

<p>proteger el derecho a la propiedad privada de la tierra y la consecuente formalización de la propiedad, como fuente de trabajo, producción y garantía de su mínimo vital y el de su familia que permitan materializar sus prácticas sociales, económicas, ambientales y culturales. El Gobierno Nacional reconocerá y protegerá la legítima, pacífica e ininterrumpida posesión ejercida durante los últimos diez (10) años por los campesinos y campesinas en sus tierras.</p> <p>9. Al agua potable, de riego y saneamiento básico: Garantizar y otorgar el acceso al agua potable, de riego y los servicios de saneamiento eficientes que garanticen la protección de la vida.</p> <p>10. A la asociatividad y cooperativismo: Se promoverá la asociatividad y cooperativismo con el fin de aumentar la competitividad y aumentar la formalización productiva del campesinado, creando modelos eficientes que mejoren el acceso a nuevos mercados del sector agropecuario.</p>	
<p>Artículo 6°. Principio de publicidad. El Gobierno nacional deberá y adelantará las campañas de divulgación y socialización del contenido de la presente ley.</p>	<p>Se sugiere incorporar la necesidad de la participación de la población campesina como eje central de la implementación de las acciones.</p>
<p>Artículo 7°. Facultad Reglamentaria. El Gobierno Nacional en un tiempo no mayor a seis (6) meses diseñará e implementará el Registro Único Nacional de los campesinos y campesinas (RUNC), para facilitar el ejercicio de los derechos y la efectividad de la especial protección establecida mediante la presente ley.</p>	<p>Sobre el "registro único", en el evento de que la iniciativa sea aprobada dentro de la pertinencia del caso, se recomienda no desconocer la conceptualización realizada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y el DANE en el marco del contexto del Censo Agropecuario 2018, donde se conceptualiza y se intenta identificar las variables que definen el campesinado, asociadas con la dimensión sociológica, histórica de usos productivos y costumbres ya que el ICANH entiende que la noción del campesinado:</p>
<p>Parágrafo. El Gobierno [Nacional] reglamentará las acciones que ejecutará las entidades del sector central y descentralizado para el cumplimiento del objeto de la presente ley, de forma especial los ministerios encargados de materializar las garantías contempladas en la presente.</p>	<p>[...] se constituye históricamente. Su génesis y transformación están relacionadas con el proceso de acumulación de capital de cada periodo histórico y con las distintas formas de vida</p>

<p>campesina asociadas a ellos. Por tanto, los campesinos son productos históricos específicos, lo que implica a su vez concebir sus orígenes comunitarios múltiples y diversos, así como sus trayectorias variables y diferenciadas. Es necesario concebir la configuración de comunidades campesinas en relación con las tendencias de la producción agropecuaria los procesos políticos el rol de la violencia y la presencia de múltiples actores en el campo... Existen distintas maneras de habitar y vivir en las zonas rurales y no todas ellas son formas de vida campesina. El campesino se distingue de los sistemas agroindustriales y latifundistas, así está asociado por trabajo a ellos... No sólo hay una forma de ser campesino, en él se expresa el reconocimiento constitucional de ser un país pluriétnico y multicultural [...].³</p> <p>Por otra parte, en lo concerniente al lapso de "seis (6) meses", vale la pena recordar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas como contrañas al ordenamiento, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional en su jurisprudencia, sirva para ilustrar:</p> <p>[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior⁴. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo incurrió en una práctica que contradice</p>	
--	--

³ Elementos para la conceptualización de lo "campesino" en Colombia. Documento técnico elaborado por el ICANH. Intsuma para la inclusión del campesinado en el Censo DANE, febrero de 2017.
⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-056 de 1999, M.P. Fabio Morán Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

<p>lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declaró inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2008: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"⁶.</p> <p>Se insiste, en consecuencia, que, por la naturaleza de la facultad reglamentaria, esta no es susceptible de esta clase de restricciones dado su carácter permanente y así lo ha reiterado el Máximo Tribunal⁷.</p>	
--	--

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, continuar con el curso del proyecto de ley vendría inconveniente. Se considera necesario atender en su formulación el desarrollo técnico, normativo e institucional existente a la fecha frente a la atención y protección de esta población en Colombia, así como su justo alcance en atención a la articulación y coordinación de la política social del país, a través del desarrollo de los planes, programas y proyectos que la materializan y cuya ejecución se da en el nivel territorial. Igualmente, se debe tener en cuenta que la producción normativa en materia de política pública es el instrumento mediante el cual se materializan los lineamientos del Estado; que la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico es una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal para afianzar la seguridad jurídica; y que es política gubernamental la simplificación y compilación orgánica del sistema nacional regulatorio⁸.

Si bien la propuesta reconoce la importancia de la población campesina colombiana, de conformidad con los motivos anteriormente expresados, su propósito debe ir más allá del reconocimiento de sujeto de especial protección —ya señalado por la Corte Constitucional— y la creación de una categoría especial bajo prerrogativas que ya están previstas constitucionalmente y sobre las cuales no se profundiza, especialmente, en cuanto a la respuesta específica y diferencial que acorde con lo estipulado en el articulado, es recurrente o ya se halla en la normatividad vigente.

En consecuencia, se estima que las disposiciones del proyecto se enmarcarían mejor dentro de una política pública de ruralidad, destinada a la caracterización con base en la producción

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.
⁷ Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-506 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto). Por similar línea, cfr., sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y sent. C-188 de 2017, M.P. José Antonio Céspedes Amaris.
⁸ Cfr. Decreto 780 de 2016, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".

<p>económica y en la línea de ingreso y pobreza, para la cual se determinan acciones de reivindicación del derecho que permitan que las medidas para materializar el ejercicio de derechos se reconozcan y adopten bajo estrategias de intervención en los entornos rurales donde la presencia del Estado, a través de los programas y servicios, fortalezca la respuesta en zonas rurales y dispersas, al tiempo que se promueva la necesidad de empoderamiento de las personas campesinas, el reconocimiento de su ciudadanía, de su trabajo social y económico, en términos de igualdad y equidad.</p>	<p>Atentamente,</p>  <p>FERNANDO RUIZ GÓMEZ Ministro de Salud y Protección Social</p>
---	---

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se fomenta el trabajo digno del talento humano y la sostenibilidad del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 79 DE 2021 CÁMARA

por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud y se dictan otras disposiciones.

<p>Concepto al proyecto de ley No. 220 de 2021 Cámara "Por medio del cual se fomenta el trabajo digno del talento humano y la sostenibilidad del sistema de salud y se dictan otras disposiciones", acumulado con el proyecto de ley 79 de 2021 Cámara "Por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud y se dictan otras disposiciones".</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto</p> <p>La iniciativa tiene por objeto el fomento del trabajo digno del talento humano en salud, implementando diversas estrategias en el sector educativo y salud.</p> <p>En materia educativa la iniciativa propone el desarrollo de incentivos para que las instituciones de educación superior generen oferta de programas académicos que impacten real y positivamente aquellas disciplinas con mayor déficit de especialistas en el país.</p> <p>Motivación</p> <p>La iniciativa señala que "en Colombia solo hay cerca de 27.000 especialistas de los 40.000 que necesita nuestro país, y hasta ahora las Instituciones de Educación Superior que ofrecen especialidades clínicas, quirúrgicas y diagnósticas en medicina, siguen abriendo promociones a cuenta gotas de apenas 2 o 3 especialistas por promoción, paso al que nunca vamos a llegar a la cobertura que logre aumentar nuestro nivel de calidad de vida y por ende disminuya la posibilidad de enfermar y de morir".</p> <p>Los artículos 144¹ y 145² 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.</p> <p>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 <i>"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 (...)"</i>³</p> <p>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</p> <p><small>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.</small></p> <p><small>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.</small></p> <p><small>3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos</small></p>	<p>cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:</p> <p><i>"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 que hace parte".</i>⁴</p> <p>La iniciativa, con base en el acápite citado al inicio de este aparte, cuya fuente se desconoce y con apoyo en varias afirmaciones citadas de agremiaciones médicas, sin mención alguna de su contexto, documento, fuente y fecha, propone el desarrollo de incentivos para que las instituciones de educación superior generen oferta de programas académicos que impacten real y positivamente aquellas disciplinas con mayor déficit de especialistas en el país.</p> <p>Sobre el particular esta Cartera se permite indicar que dicha propuesta podría ir en contravía del principio constitucional de autonomía universitaria establecida en el artículo 69 de la Constitución Política y reglamentado en la Ley 30 de 1992.</p> <p>En este sentido, una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el artículo 3^o del Proyecto de Ley es de su competencia. Por ello, en el siguiente acápite se presenta las observaciones correspondientes.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <p>CONSIDERACIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3^o. <p>El artículo 3 de la iniciativa, establece:</p> <p><i>"Artículo 3. Oferta de programas de especialidades clínicas, quirúrgicas y diagnósticas en medicina. Las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan especialidades clínicas, quirúrgicas y diagnósticas en medicina, recibirán incentivos para el establecimiento de compromisos de formación de especialistas, siempre y cuando con dicha oferta se impacte real y positivamente aquellas disciplinas con mayor déficit de especialistas en el país".</i></p> <p>El principio de autonomía universitaria se encuentra consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y reglamentado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.</p> <p>Frente a este aspecto, el tribunal constitucional en Sentencia C-299 de 1994 manifestó que el marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados; que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de las Universidades. La Corte expone que, si el legislador se</p> <p><small>4 Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa</small></p> <p style="text-align: right;">3</p>
---	---

inmiscuiera en estos asuntos, se estaría en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía.

Afirma también, que las intervenciones admisibles son aquellas realizadas en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, que supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

En este caso particular, el hecho de otorgar incentivos a las Instituciones de Educación Superior para el establecimiento de compromisos de formación de especialistas, podría resultar en una indebida intervención en los procesos internos de dichas instituciones relativos a su misión social y función institucional, y en la vulneración a la autonomía universitaria, establecida en la Constitución Política. Las intervenciones apenas mencionadas, podrían incentivar la creación de programas académicos que no respondan a los requerimientos de formación, en coherencia con los avances del conocimiento y la tecnología en el área del saber correspondiente, de manera que den respuesta a las necesidades y problemas de salud de la población.

Así mismo, se considera que el artículo analizado no establece a cargo de qué organización estatal estará la responsabilidad de otorgar los incentivos descritos, ni a que deben corresponder los mismos. Al respecto, es necesario señalar que de conformidad con lo establecido en el Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional es la entidad que en cabeza del sector educativo define las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.

Asimismo, esta Cartera orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomenta el acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior; y, finalmente orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionales. En consecuencia, este Ministerio no posee competencia para otorgar para otorgar incentivos a las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan especialidades clínicas, quirúrgicas y diagnósticas en medicina, más cuando dicha acción va en contravía del principio constitucional de autonomía universitaria.

Bajo este contexto, esta Cartera recomienda la eliminación del artículo 3, con el fin de prevenir la posible afectación al principio constitucional de autonomía establecido en el artículo 69 de la Constitución Política.

III. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009 de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, sugiere la eliminación del artículo 3 de la misma, con el fin de prevenir afectaciones al derecho que poseen las instituciones de educación superior para crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

CARTA DE COMENTARIOS DE LA CORPORACIÓN COLOMBIANA DE APOYO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se ajusta la Ley 769 de 2002 y se dictan disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA).

<p style="text-align: right; margin-bottom: 0;">09-2021</p> <p style="text-align: center; margin-bottom: 0;">COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY No. 221 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center; margin-bottom: 0;">“POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN DISPOSICIONES TENDIENTES A GARANTIZAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA -CEA”.</p> <p>I. Introducción:</p> <p>Estamos en presencia de un Proyecto de Ley de muy escasa utilidad general, técnica jurídica y redacción. Se desconoce el verdadero origen de este proyecto, dado que en la exposición de motivos no se explica su origen o causa de esta intervención legal, pero sí se puede intuir que busca posicionar una actividad lucrativa, con la sutil figura de la “autorregulación”.</p> <p>El Ministerio de Transporte no avala en su mayoría el texto, lo que desde ya lo condena a su archivo, a pesar de ello es necesario dejar constancia de lo proyectado en este y otros que empiezan camino, como los estudios que se están contratando por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para auscultar la utilidad de la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes, que puede traer consecuencias negativas para el sector.</p> <p>En este documento trataré un tema sensible para los CDAs, en referencia a la libertad económica, que se siente amenazada no sólo en el texto de proyecto, sino en los que se vienen en el inmediato futuro.</p> <p>II. Consideraciones Previas:</p> <p>Los artículos 333¹ y s.s., de la Constitución, traen, entre muchas otras cuestiones, un elemento importante y trascendental en el asunto que aquí se estudia y es el relacionado con la libre iniciativa privada y actividades económicas, siendo además, fines esenciales del Estado y teniendo como parámetro de medición la eficiencia en la prestación de los mismos, en dichos artículos también se estipula lo relacionado con el régimen económico y de la hacienda pública, fija los parámetros desde los cuales debe dirigirse la actividad económica como presupuesto fundamental del Estado Social de Derecho.</p> <p>El artículo 334² de la norma superior establece que será el Estado, como encargado de la dirección general de la economía, el que intervenga, por mandato legal, en asuntos que impliquen la restauración de asuntos que, como lo señala el artículo 333 de la Carta, garantice la actividad económica y la libre competencia.</p> <p><small>¹ Artículo 333 de la Constitución Política: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. ² El artículo 334 de la Constitución Política señala: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario”. (Resaltado fuera de texto). Si se hace una interpretación del artículo 333, junto con el artículo 334 de la C.P., se advierte que el Estado, como fin esencial, de acuerdo con su modelo, ha fijado la garantía de la libertad económica y la libre competencia, para lo cual, en primera instancia, debe ser el mismo mercado el que fije las condiciones de funcionamiento, de acuerdo con lo que Adam Smith denominó en su momento la mano invisible; sin embargo, en los eventos en los cuales el mercado presente problemas asociados con la eficiencia por causa de un poder de mercado, el Estado, haciendo uso de la autorización dada en el artículo 334, intervendrá para el restablecimiento del mismo.</small></p>	<p>Lo anterior constituye ni más ni menos que la habilitación constitucional a la intervención estatal, bien sea una intervención <i>ex ante</i> –regulación económica– o bien con los supuestos según los cuales el Estado reprime, sanciona o castiga con la llamada regulación <i>ex post</i> –referida, en este caso, o bien a las facultades de la Superintendencia de Transporte –cuando se vulnera la regulación preexistente, o bien al derecho de la competencia, cuya autoridad única en Colombia es la Superintendencia de Industria y Comercio y reprocha, desde el punto de vista jurídico, los comportamientos que afecten de forma directa o indirecta las condiciones normales del mercado y sus parámetros de eficiencia, generen distorsiones y efectos adversos que recaen, por supuesto, sobre el mercado mismo, los competidores –en sus diferentes escalas de prestación o producción– y, por último, pero no menos importante, sobre los consumidores.</p> <p>Esto implicó la organización de un marco jurídico para garantizar la competencia efectiva, los distintos agentes que participan en el mercado, antiguos monopolistas, y los nuevos competidores en el mercado con el fin de evitar posibles abusos de posición de dominio o la imposición de barreras de entrada a nuevos agentes económicos, con lo cual cambió el paradigma en dos sentidos: <i>i)</i> la posibilidad de aplicación del derecho de la competencia cuando se identifiquen prácticas que atenten contra alguna de las conductas por ella señaladas como ilegales, <i>regulación ex post</i>, y <i>ii)</i> un cambio en la regulación sectorial que garantice la posibilidad de competir en dicho mercado, <i>regulación ex ante</i>. Sin dejar de lado, como ya se mencionó, las facultades que hoy ejerce la Superintendencia de Transporte, como entidad que inspecciona, vigila y sanciona el sector (en conjunto con otros actores que han sido introducidos por la ley con funciones y facultades expresas, pero que inciden en la operación del sector de Revisión Técnico Mecánica y de Emisiones Contaminantes).</p> <p>Estas razones de índole teórico, nos llevan a anticipar la primera conclusión del presente concepto y es, la inconstitucionalidad del mismo, por cuanto, no solo constituye una intervención directa al mercado sin contar con un soporte o estudio de mercado que indique ese sea el camino idóneo para el sector, lo que puede conllevar a la vulneración del artículo 333 de la Constitución Política –libre competencia económica–, así como el desconocimiento de la libertad de empresa. Una tensión de derechos que no resuelve el proyecto de ley, pero por el contrario, si ocasiona un grave perjuicio al sector, que no sobra decir, al día de hoy se encuentra sobre-regulado, con un impacto directo no solo en la operación de Centros de Diagnóstico Automotor, sino en la tarifa misma que debe ser asumida por el usuario.</p> <p>III. En cuanto a la unidad de materia</p> <p>Es importante señalar que, el presente Proyecto de Ley, va dirigido a los Centros de Enseñanza Automovilística -CEA-, sin embargo, en el transcurso del articulado, genera obligaciones a los Organismos de Apoyo al Tránsito, esto incluye a los Centros de Diagnóstico Automotor, quienes, como ya se dijo, son objeto en la actualidad de una sobre-regulación sectorial que limita, cada vez más, la competencia. Adicionalmente, esas obligaciones allí determinadas –proyecto de ley– generan un impacto en la tarifa de la Revisión Técnico Mecánica y de Emisiones Contaminantes, sin contar, ni con el estudio del regulador, ni con un estudio o análisis de mercado que determine la viabilidad de tales imposiciones.</p> <p><small>³ Ossa B., Camilo. La Compresión de Márgenes en el Mercado de las Telecomunicaciones: Conducta anticompetitiva y regulación económica en el marco europeo comunitario. Colección Enrique Low Murtra. Tomo X. Universidad Externado de Colombia. 2015.</small></p>
<p>Por otro lado, la violación a la unidad de materia es más que evidente, recordemos que “[L]a unidad de materia es la exigencia superior de coherencia o relación directa entre la ley y las proposiciones contenidas en ella. Por lo que se vulnera este principio si el contenido normativo no tiene una conexión razonable con la temática general de la ley”⁴. En ese mismo sentido, ha dicho la Corte Constitucional en sentencia C-309 de 2002 que,</p> <p>El legislador vulnera el principio constitucional sobre unidad de materia cuando incluye cánones específicos que no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación ni guardan relación interna con el contenido global del articulado. Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración de este principio debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si está en la ley sin vínculos ni centros de referencia que la articulen con los ejes materiales desarrollados por el legislador.</p> <p>En ese orden de ideas es más que claro que, la intención inicial del legislador, de hecho, tanto el título del proyecto de ley, como su artículo 1^o así lo indica:</p> <p>“ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente proyecto de Ley tiene como objeto actualizar y complementar el marco normativo que permita a los Centros de Enseñanza Automovilística –CEA– funcionar de manera organizada con condiciones acordes a las realidades actuales, efectuar una transición a persona jurídica sin contraltempos y sin interrumpir su operación y cumplir con su propósito como Organismos de Apoyo al Tránsito –OAT”.</p> <p>Es decir, establecer unas reglas para los Centros de Enseñanza Automovilística -CEA-, sin embargo, en apartes del articulado, termina generando obligaciones a los Organismos de Apoyo al Tránsito, incluidos los Centros de Diagnóstico Automotor, que se rigen por una regulación propia, dada la diferencia, no solo en cuanto a objetivos de funcionamiento, sino en cuanto a operación y ejecución en un mercado diferente al de los CEA.</p> <p>IV. En cuanto al articulado</p> <p>IV.1. Artículo 4, numeral 2^o. Instalaciones físicas:</p> <p>Los organismos de apoyo deberán contar, en calidad de propietario locatario, con instalaciones físicas idóneas para desarrollar la actividad de apoyo. El Uso de Suelo establecido en el POT, y la Licencia de Construcción del inmueble deberán ser concordantes con las normas vigentes que permitan desarrollar la actividad de apoyo que se habilita.</p> <p>Es importante señalar que las condiciones e instalaciones físicas donde operan los Centros de Diagnóstico Automotor, responden a lineamientos técnicos frente a: tipo de vehículo, número de vehículos (CER), lugares de instalación, usuarios –oferta y demanda–, lineamientos técnicos que ya se encuentran recogidos en la Norma Técnica NTC 5385 de 2011 y la Resolución 3768 de 2013 del Ministerio de Transporte, los cuales no pueden ser desconocidos o alterados sin tener en cuenta aspectos técnicos y urbanísticos.</p> <p>Por otro lado, la mención a “propietario o locatario”, es cuestionable en cuanto establece una barrera ilegal a quienes pretendan ingresar o estén en el negocio de los CDAs, al imponer la exigencia que el sitio de ubicación debería ser de propiedad y no por ejemplo en arrendamiento.</p> <p><small>⁴ Fallo 58 de 2003. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.</small></p>	<p>IV.2. Artículo 4, numeral 4^o. Recaudos:</p> <p>La actividad de los Organismos de Apoyo a excepción de los Centros Integrales de Atención – CIA estará totalmente bancarizada y el recaudo de los servicios y derechos que prestan deberá efectuarse a través de compra de PINES DE SERVICIO en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia u operadores postales de pago habilitados o autorizados en Colombia que tengan convenio con una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera y que se constituyan en aliados de recaudo haciendo parte del nuevo Sistema de Control y Vigilancia exigido por la Superintendencia de Transporte, la cual verificará y garantizará el registro, control y recaudo de la tarifa por medio de la herramienta informática. No se permitirán descuentos, dávitas, promociones o cualquier otra forma de reducción del precio mínimo que establecerá el Ministerio.</p> <p>Esta obligación, ya se encuentra estipulada para los Centros de Diagnóstico Automotor, a través de la Ley 1753 de 2015 – Resolución 3318 de 2015, de lo cual, es importante que, si el legislador considera que otro actor requiere la imposición de esta obligación, sea señalado de manera clara sin generar alteraciones o suplantaciones a lo establecido previamente por el regulador sectorial. No puede olvidar el legislador que, cualquier obligación adicional o modificación a las existentes, requiere un estudio de mercado, dado el impacto que esto puede generar en la tarifa final del servicio.</p> <p>IV.3. Artículo 4, numeral 7^o. Reporte de información en línea y tiempo real:</p> <p>Los Organismos de Apoyo reportarán en línea y tiempo real, a través de los Sistemas de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Transporte la información y evolución de sus revisiones, capacitaciones o evaluaciones. Una vez terminados sus procesos, la herramienta informática de la Superintendencia registrará en la plataforma del Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT la información correspondiente a sus vehículos o alumnos evaluados, capacitados, revisados o certificados. Esta transmisión de información entre las dos plataformas será de manera automática y sin manipulación humana.</p> <p>Los Centros de Diagnóstico Automotor, en la actualidad ya cuentan con esta obligación, según lo establecido en los arts. 21, 22 y 23 de la Ley 2050 de 2020.</p> <p>IV.4. Artículo 4, numeral 8^o. Responsabilidad:</p> <p>Los organismos de apoyo al tránsito son responsables frente al usuario, a terceros, al Ministerio de Transporte y a las autoridades que las contratan, por el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley, en los reglamentos propios de cada actividad y por los daños que se generen con ocasión de su actividad.</p> <p>En virtud de lo previsto en el presente numeral, los organismos de apoyo son responsables, civil, administrativa y penalmente por los perjuicios que con su actividad generen. No obstante, lo anterior, en materia civil y administrativa, los organismos de apoyo al tránsito podrán adquirir seguros que cubran los eventuales daños que se puedan generar. Los representantes legales de los organismos de apoyo responderán personalmente por la validez y veracidad de la información que deban reportar los organismos de apoyo a las autoridades o a quien estos especifiquen.</p> <p>En primer lugar, el artículo intenta establecer responsabilidades que, ciertamente, no las determina, más pareciera ser una remisión a otras normas –en blanco– que puedan ser desconocidas con el desarrollo de la actividad. En segundo lugar, objetiva la responsabilidad a la que puedan ser avocados los Organismos de Apoyo al Tránsito. En todo caso dicho artículo no puede ser entendido de manera autónoma y ahí, máxime en asuntos penales, si pasa a ser inconstitucional la norma.</p>

IV.5. Artículo 4, numeral 10. Capacidad Instalada de los Organismos de Apoyo:

Los Organismos de Apoyo contarán con una capacidad instalada máxima que será determinada por la infraestructura física, equipos, o personal con que cuente cada Centro. Los Ministerios correspondientes determinarán lo pertinente en la reglamentación que expidan de manera individual o conjunta la capacidad instalada del Centro.

Para el caso de los Centros de Diagnostico Automotor, esta obligación ya se encuentra contenida en la norma técnica NTC 5385 de 2012.

IV.6. Artículo 5°. Autorregulador

Se autoriza la creación de Autorreguladores de los organismos de apoyo como entidades sin ánimo de lucro, organizadas por cada actividad de apoyo, con el propósito de servir como instrumento de autocontrol que propenda por la transparencia y buen comportamiento de los organismos de apoyo. Los Autorreguladores de cada actividad estarán obligados a validar, verificar y certificar que la documentación aportada por los Organismos para su habilitación o registro cumple con lo establecido en la norma legal que rige cada actividad y deberán realizar como mínimo una visita anual para constatar que se mantienen las condiciones que dieron origen a su habilitación o registro. Esta certificación de cumplimiento normativo será obligatoria para poder acceder o mantener la habilitación o registro y poder transmitir información a la plataforma del nuevo SICOV.

Estos organismos de autorregulación serán constituidos entre todas las agrupaciones con personería jurídica vigente que acrediten gestión gremial mínima de cinco (5) años y que representen por lo menos un cinco (5%) por ciento de los que conforman cada gremio de apoyo. Los autorreguladores contarán con un plazo de tres (3) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley para iniciar con sus funciones quedando expresamente prohibido para la cartera de transporte habilitar o registrar organismos de apoyo sin la certificación de verificación del cumplimiento de requisitos legales expedido por los autorreguladores.

En este punto es importante señalar varios aspectos que nos llevan a señalar la inconstitucionalidad del artículo 5° del Proyecto de Ley. En primer lugar, se está introduciendo un nuevo requisito que hoy en día lo cumple el Organismo Nacional de Acreditación -ONAC- quien es la encargada de verificar el cumplimiento de esos requisitos señalados y reiterados en el presente Proyecto de Ley, pero adicional a la imposición de esa facultad al autorregulador y obligación al Organismo de Apoyo, pero sin deshabilitar a ONAC, porque este sigue manteniendo sus competencias en relación a los organismos de Apoyo al Tránsito.

El autorregulador, tal y como está plasmado en el Proyecto de Ley, puede generar efectos de expulsión en el mercado, abuso de posición de dominio contractual y, tal vez, un acuerdo anticompetitivo, esto, según lo dispuesto en el Ley 155 de 1959, artículo 1°. Ley 1340 del año 2009 y Decreto 2153 de 1992. De ahí la importancia que el legislador recuerde el caso, llevado ante la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, con la creación del Sistema de Vigilancia y Control -SICOV⁵-, en el cual, el establecimiento de ciertos requisitos, similares a los aquí expuestos, generó

⁵ Superintendencia de Industria y Comercio. Rad.: 14-5962. De conformidad con el contrato, para el SICOV, el plazo de duración de los servicios a ser provistos por los homologados -INDRA y CI2- será de sesenta (60) meses, es decir (5) años, contados a partir de la suscripción, entre ellos y el CDA, del documento de vinculación. Sumado a esto, la terminación unilateral del contrato por parte del CDA, lo obliga a pagar a los homologados el 50% del valor del recaudo durante el tiempo faltante para la terminación del contrato.

Quiere esto decir dos cosas: i) que el objetivo propuesto tendiente a establecer una barrera de entrada al mercado se cumplió, toda vez que, al cabo de cinco (5) años, en el mercado siguen existiendo las (2) dos mismas empresas que establecieron las condiciones abusivas del contrato al inicio. Y no podía ser de otra forma, pues todos los CDA del país deberán contratar con uno

una investigación ante la SIC.

Ahora bien, exigir cinco (5) años de existencia a la agrupación con personería jurídica, sin ningún sustento fáctico o técnico que indique que deba ser así, es una clara barrera de entrada, que, si lo miramos en doble vía, genera un efecto de expulsión, con nombre propio, pues en la actualidad solo una agrupación no cumple el tiempo y por las características del mercado y de funcionamiento de la autorregulación, nunca cumpliría el requisito del porcentaje -5%-. En la actualidad solo hay una agrupación y es la Corporación Colombiana de Apoyo -CORPCAP- que no cumple con el requisito del tiempo, lo que hace abiertamente inconstitucional el requisito -no hay un lineamiento técnico que indique que deba ser así-, por otro lado, al establecerse como un requisito previo la contratación de un autorregulador, en la práctica el mercado se agota y solo será posible ampliar el mercado en la medida que ingresen nuevos Centros de Diagnostico Automotor.

De otro lado, no hay un estudio de impacto regulatorio frente a la tarifa, pues el articulado señala que la actividad del autorregulador generará un costo, el cual debe ser asumido, o bien por el CDA o bien por el usuario, pero en todo caso, es una variable adicional a la estructura tarifaria sin estudio de impacto que lo avale. No debe olvidar el legislador, que, la actividad a realizar por el autorregulador ya la realiza otro agente del sector y también genera cobro, ante lo cual estamos, no solo en presencia de duplicidad de actividad, sino también de cobro/pago.

La figura del autorregulador existe en Colombia -caso sector eléctrico-, pero este tiene unas características propias que son importantes tenerlas en cuenta, no olvidemos que los mismos CDA's, hacen parte de las agrupaciones que posteriormente cumplirán funciones de autorregulador. Esto genera problemas de: i) conflicto de intereses, ii) acceso/reserva de información -asimetría de información, iii) poder de mercado. Riesgos éstos no cubiertos en el Proyecto de Ley y que deben ser considerados. En teoría, el autorregulador tiene una estructura propia, la cual, en el presente Proyecto de Ley ni siquiera se determina.



de los dos homologados so pena de perder la habilitación para la prestación del servicio, lo que desechó la posibilidad de nuevos entrantes en el mercado, pues al día de hoy no hay demanda que satisfacer por aquel que ingenuamente quisiera entrar al mercado. ii) En segundo lugar, lograron mantener una tarifa concertada en perjuicio de los CDA's y los usuarios de la Revisión Técnico Mecánica, pues no es cierto que el Ministerio de Transporte haya adoptado ese valor del SICOV en la regulación tarifaria, basta con revisar la Resolución 3318 de 2015 en su artículo 4° del citado Ministerio, para entender que la tarifa a cobrar por el SICOV la fijan los investigados, en este caso, en perjuicio de los ciudadanos, pues a ellos debe trasladárseles dicho cobro.

Son mecanismos, en muchos niveles, donde la competencia debe elemento esencial y necesario. Los agentes del mercado, horizontales y verticales, deben estar en iguales condiciones de conocimiento (hay que reducir la asimetría de información) para que la supervisión por pares sea objetiva. La forma de intervención del regulador se hace evaluando el resultado de manera previa:

1. Con la generación de un sistema equivalente de regulación pública, el cual debe controlar la mesa de discusión de la autorregulación.
2. Hay que crear escenarios de discusión y participación previa a la toma de decisiones por el regulador único.

Por todo lo anterior, consideramos altamente inconveniente la aprobación de este Proyecto de Ley, máxime con el tratamiento indiscriminado que se le otorga a los Organismos de Apoyo al Tránsito, por lo cual pedimos el archivo de la iniciativa.

Cordialmente,

Camilo Ernesto Ossa Bocanegra⁶

Juan Esteiner Carvajal García
Presidente
Corporación Colombiana de Apoyo, CORPCAP.
Celular: 3105592245
presidencia@corporacioncolombianadeapoyo.com

⁶ Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Público de la misma universidad. Magister en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas de la universidad de Salamanca -España-. Curso en Derecho y Economía (Law & Economics) de la Universidad de Harvard -Cambridge-. Autor de diversas publicaciones relacionadas con el Análisis Económico del Derecho y Derecho de la Competencia. Investigador-Docente del departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia (2013-2018). Ex personero Municipal de Ibagué (2018-2020). Docente de la Universidad Externado de Colombia (2013-actualidad). Docente de la Universidad de Ibagué (2019-actualmente).

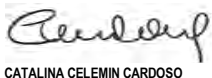
CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se ajusta la Ley 769 de 2002 y se dictan disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA).

<p>Concepto al Proyecto de Ley No. 221 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se ajusta la ley 769 de 2002 y se dictan disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística – CEA"</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Análisis del objeto <p>La iniciativa tiene por objeto actualizar y complementar el marco normativo que permita a los Centros de Enseñanza Automovilística – CEA (i) funcionar de manera organizada de acuerdo a las realidades actuales; (ii) efectuar una transición de persona natural a jurídica sin contratiempos y sin interrumpir su operación; y (iii) cumplir con su propósito como Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito – OAT.</p> <p>Con respecto al sector educativo, el artículo 3 consagra que los Ministerios de Transporte y Educación deberán reglamentar la capacitación requerida para la conducción de vehículos que requieren licencia de conducción, cuya instrucción estará a cargo de los Centros de Enseñanza Automovilística.</p> <ul style="list-style-type: none"> Análisis de la exposición de motivos <p>Con base en las dificultades que se desprenden de la responsabilidad de las personas naturales que se desempeñan como Centros de Enseñanza Automovilística, y de la ausencia de normas que permitan promover la transición segura de estos instructores a personas jurídicas, garantizando su antigüedad y acreditación, los autores de la iniciativa consideran necesario organizar el funcionamiento integral de los CEA.</p> <p>Los artículos 144¹ y 145² 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.</p> <p>Esta herramienta resulta de la mayor 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 (...)."³</p> <p>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</p>	<p>cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:</p> <p>"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."⁴</p> <p>Conviene destacar que en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con el desarrollo de la enseñanza automovilística como una forma de educación especial, o de educación para el trabajo y desarrollo humano. Tampoco se desarrolla, con base en estos mismos estándares, la reglamentación de la capacitación requerida para la conducción de vehículos que requieren licencia de conducción que, según los términos del Proyecto, estaría a cargo de los Ministerios de Transporte y Educación Nacional.</p> <p>II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS</p> <p>Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el articulado del Proyecto de Ley se refiere al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 3 <p>"Artículo 3. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 769 de 2002 "Por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones" el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 14. CAPACITACIÓN. La capacitación requerida para que las personas puedan conducir por las vías públicas en vehículos que requieren licencia de conducción, deberá ser impartida única y exclusivamente por los Centros de Enseñanza Automovilística registrados en el RUNT de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expidan los Ministerios de Transporte y Educación, previo estudio adelantado por estos</p> <p>La capacitación de aspirantes a obtener o recategorizar licencia de conducción se dividirá en dos áreas:</p> <p>1.- Capacitación Teórica. Podrá ser impartida en dos modalidades y el aspirante a obtener o recategorizar la licencia de conducción podrá determinar libremente con cual modalidad se capacita, así;</p> <p>a) Capacitación magistral presencial. Se deberá impartir en las instalaciones del Centro de Enseñanza Automovilística</p> <p>b) Capacitación por medios tecnológicos. Los aspirantes a conducir o recategorizar la licencia de conducción podrán optar por adquirir los conocimientos teóricos de la conducción utilizando plataformas tecnológicas homologadas por el Ministerio de Transporte. Estas plataformas deberán identificar</p>
<p>plenamente al usuario, garantizar su asistencia a la capacitación y dictar el programa teórico completo que determine el reglamento.</p> <p>2.- Capacitación Práctica. Se dividirá en dos áreas;</p> <p>a) Talleres prácticos de formación. Se deberán impartir en las instalaciones del mismo Centro de Enseñanza Automovilística que dictará la parte práctica de conducción en las áreas destinadas para este fin y en de acuerdo a la intensidad horaria que determine el reglamento.</p> <p>b) Práctica de Conducción: Se realizará en las vías nacionales, con los vehículos del organismo de apoyo debidamente adaptados y autorizados que cuenten con tarjeta de servicio e instructores de automovilismo registrados en el RUNT.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Transporte en coordinación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial podrá definir, previo estudio técnico adelantado por éstos la malla curricular o pensum de formación de conductores con enfoque a resguardar la vida de los usuarios de la vía. Dentro de las materias a formar se podrá incluir, como mínimo, Señales de Tránsito, Adaptación al Medio, Ética y Seguridad Vial, Manejo Defensivo, Control de Incendios, Primeros Auxilios, Marco Legal (normas de tránsito, conceptos básicos del proceso contravencional) e Introducción a Mecánica para las licencias de conducción inicial, para la recategorización de la licencia de conducción se adicionarán, entre otros, programas de manejo de pasajeros y manejo y estiba de carga.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La vigilancia y supervisión de los Centros de Enseñanza Automovilística, corresponderá a la Superintendencia de Transporte.</p> <p>Con relación a este punto, es necesario señalar que en virtud del Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional es la entidad que en cabeza del sector educativo define las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.</p> <p>Asimismo, orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior; y, finalmente, orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionalidad.</p> <p>De acuerdo con estas funciones, esta Cartera no tiene competencia para reglamentar el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística – CEA.</p> <p>Ahora bien, con base en el análisis del artículo anterior, es oportuno señalar que el artículo 15 de la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1397 de 2010, estableció que el Ministerio de Transporte reglamentará la constitución y funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística – CEA.</p> <p>Bajo este contexto, el Ministerio de Transporte, en uso de las facultades establecidas por Ley, define los lineamientos que deben cumplir los CEA para desarrollar su naturaleza funcional, prevista en la Ley 769 de 2002. Entre estos lineamientos se encuentra la solicitud de licencia de funcionamiento y los requisitos básicos para el registro de programas, según lo consagrado en el</p>	<p>Decreto 1079 de 2015. Este procedimiento se adelanta ante la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial Certificada en Educación donde se planea realizar la oferta.</p> <p>Sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Transporte, esta Cartera recomienda que se le excluya del contenido del artículo 3, toda vez que la reglamentación de los CEA excede su ámbito de competencia institucional.</p> <p>III. RECOMENDACIONES</p> <p>Con base en las anteriores consideraciones el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante el Decreto Nacional 5012 de 2009, de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, y sin perjuicio del concepto que pueda emitir el Ministerio de Transporte sobre el proyecto de ley, comedidamente se permite recomendar:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se excluya al Ministerio de Educación Nacional del artículo 3, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 5012 de 2009 y que de conformidad con lo establecido en la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1397 de 2010 la reglamentación de los CEA está en cabeza del Ministerio de Transporte.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones.

<p>OAJ</p> <p>Bogotá D.C., 14-02-2022</p> <p>Representante JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA PRESIDENTE COMISION SEPTIMA PERMANENTE CONSTITUCIONAL CAMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>ASUNTO: Concepto PL 227 de 2021. "Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Representante,</p> <p>De acuerdo con la solicitud de concepto requerida al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con respecto al proyecto de Ley 227 de 2021 citado en el asunto de la presente comunicación, me permito informar que, la Direcciones de Vocaciones y Formación, Secretaría Técnica OCAD y la Dirección de Talento Humano, se pronunciaron en el siguiente sentido:</p> <p>Dirección Talento Humano.</p> <p>El escrito presenta un proyecto de ley cuyo objeto es fomentar el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad de la población joven, comprendida desde los 14 hasta los 28 años (LE 1885 de 2018 art 5°), en Colombia. Para esto propone crear una serie de estrategias, vinculadas a diversos actores gubernamentales, para el desarrollo del emprendimiento en la población joven. Dichas estrategias se encaminan a eliminar las barreras gubernamentales asociadas a tales procesos y crear mecanismos de ayuda estatal para fomentar el emprendimiento, la creación de empresa y la formación en temas relativos. El enfoque de la política se ubica en la población joven. Aspectos de forma. El documento de proyecto de ley dado para la emisión del concepto técnico de viabilidad presenta un pliego de modificaciones dada por otra institución al cuerpo general del documento por tal motivo consideramos la No necesidad de realizar más ajustes al cuerpo de este. Al mismo tiempo se hace manifiesto que dentro de las observaciones realizadas al documento enviado para conceptualizar que se sugiere el cambio del término AUTOEMPLEO por EMPREDIMIENTO, pero se mantiene la palabra AUTOEMPLEO en el título del proyecto de ley en mención, lo anterior también se aplicaría al objeto de la misma ley la cual incluye el aumento de la empleabilidad, este se podría cambiar por 'aumento del emprendimiento'</p> <p>Articulado relativo al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Artículo Comentario Artículo 6° Sobre las alianzas y mecanismos de apoyo para fortalecer los sistemas de emprendimiento e innovación de las instituciones de educación media y superior No está claro el alcance del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en este punto, ni como se</p>	<p>articulará con las instituciones de educación media y superior y sus grupos de investigación en el cumplimiento del objeto del presente Proyecto de Ley Artículo 6° Parágrafo 1. lineamientos para una comprensión, implementación y definición de tipos de investigación. La normativa genera la imperiosa necesidad que los Ministerios de: Educación Nacional, Ciencia e Industria y comercio se articulen a fin de definir el alcance de los conceptos de investigación básica, investigación aplicada y empresas resultados de investigación de institución de educación media y superior. Y como se pueden articular en el SINCYT. La Viabilidad técnica. En lo concerniente al el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el PL insta a la articulación con diferentes actores: Ministerio de Educación, Ministerio de Industria y Comercio, SENA, Instituciones de educación media y superior y los grupos de investigación a fin de determinar su participación y alcance en el escenario propuesto, por consiguiente, la generación de las mesas de trabajo con los ya antes mencionados es de una alta trascendencia.</p> <p>Dirección de Vocaciones y Formación:</p> <p>El objetivo es fortalecer el emprendimiento y fomentar la empleabilidad de los jóvenes colombianos. La propuesta consta de tres capítulos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Capítulo I. Medidas para promover el emprendimiento juvenil. ● Capítulo II. Incentivos para promover la vinculación de los jóvenes al sector productivo ● Capítulo III. Intermediación y articulación institucional <p>● La propuesta tiene 39 artículos. En el texto legal estudiado solo se hace referencia expresa a nuestro ministerio en el artículo 6° donde se propone modificar el artículo 82 de la ley 2069 del 31 de diciembre de 2020 (POR MEDIO DEL CUAL SE IMPULSA EL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA). La modificación propuesta no altera las responsabilidades asignadas a nuestro ministerio, quedando intactas las tareas asignadas en dicha norma.</p> <p>Secretaría Técnica OCAD:</p> <p>El artículo 20 del proyecto de ley establece:</p> <p>ARTÍCULO 20°. COMITÉ DE ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADO. La Ventanilla de fomento para Jóvenes contará con un comité de articulación público- privado cuyo objeto será propender por la interacción y alineación entre las entidades miembros para definir objetivos, prioridades de integración, articulación y evaluación de la oferta institucional en materia de empleo, educación y emprendimiento.</p> <p><i>El Gobierno Nacional fijará el reglamento y conformación en el Comité de Articulación Público-Privado que deberá estar conformado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Tecnologías De La Información y las Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, y las demás entidades públicas y privadas que señale la respectiva reglamentación. Este Comité trabajará de manera coordinada con el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.</i></p>
<p>Se sugiere modificar la referencia al Sistema de Competitividad, Ciencia Tecnología e innovación, al Sistema de Competitividad e innovación al que se hace referencia en el artículo 2.1.8.1.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado mediante el artículo 1 del Decreto 1651 de 2019, teniendo cuenta las siguientes consideraciones:</p> <p>Mediante el artículo 186 el PND 2014-2018, se había integrado el sistema de Competitividad e innovación con el Sistema de Ciencia, tecnología e Innovación para consolidar un único sistema, saber:</p> <p>"ARTÍCULO 186. Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y Comisiones Regionales de Competitividad. Intégrese el Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p><i>En el marco de ese Sistema, las distintas instancias departamentales que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación, tales como los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti), Comités Universidad-Empresa-Estado, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de Pyme, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad y las demás que sean promovidas por el Gobierno nacional, deberán integrarse a las Comisiones Regionales de Competitividad en cada departamento, con el propósito de articular sus agendas de trabajo. Corresponderá a cada Comisión Regional de Competitividad ajustar su estructura de manera que garantice la participación de estas instancias. Las Comisiones serán la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.</i></p> <p><i>El Gobierno nacional reglamentará la organización, articulación y funcionamiento de ese Sistema. "</i></p> <p>Posteriormente, la ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) estableció:</p> <p>ARTÍCULO 172. SISTEMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN (SNCI). Créese el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) con el objetivo de fortalecer la competitividad, en el marco de este sistema y a través de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, se articularán los siguientes sistemas: el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI); el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIFI); el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN); el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y los demás sistemas, órganos e instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación, y coordinar la elaboración, implementación y seguimiento de la agenda Nacional de Competitividad e Innovación.</p> <p><i>Las distintas instancias regionales, departamentales y territoriales de los sistemas que coordinan en la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación se articularán en las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación con el objetivo de fortalecer la competitividad.</i></p>	<p>Las comisiones Regionales de Competitividad e Innovación promoverán la implementación de la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, la cual se articulará con la Agenda Nacional en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. La coordinación general y secretaria técnica de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación estará a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional reglamentará la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. (subraya y negrita fuera del texto original)</p> <p>Posteriormente, el artículo 3 de la ley 2162 de 2021 estableció.</p> <p>ARTÍCULO 3. Naturaleza y Denominación. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación es un organismo del sector central de la rama ejecutiva en el orden nacional, rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en, esta materia, teniendo concordancia con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo con la presente ley.</p> <p>Conforme a lo anterior, en la práctica el Sistema de Competitividad e Innovación, es diferente al Sistema nacional de ciencia, tecnología e Innovación, y para este último, el rector es el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Con lo antes expuesto remitimos las observaciones por parte de ésta cartera, quedando atentos a cualquier requerimiento adicional que se requiera.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>CATALINA CELEMIN CARDOSO JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA</p>

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones.

<p>Concepto al Proyecto de Ley No. 227 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones"</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto</p> <p>La presente ley tiene por objeto fomentar el autoempleo, el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia. En relación con las funciones de esta Cartera el proyecto de ley busca en su artículo 6, una modificación al Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, respecto del apoyo al emprendimiento de educación media y superior.</p> <p>Por su parte en el artículo 7, el proyecto pretende modificar el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, con el fin de fortalecer los conocimientos básicos en las áreas de mayor demanda del mercado laboral para los estudiantes de la educación media con carácter técnico.</p> <p>Finalmente, en el artículo 15 el proyecto establece mecanismos de financiación para jóvenes emprendedores por parte del Gobierno Nacional, con el fin de permitir la realización de pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de productos, que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo</p> <p>Motivación</p> <p>El autor plantea este proyecto de ley con el fin de dar respuesta a las iniciativas presentadas en la estrategia: "Los jóvenes tienen la palabra", resultado de las propuestas recibidas por los jóvenes a partir de lo vivido en el paro nacional entre los meses de abril y junio 2021, con el fin de buscar mecanismos para fomentar el acceso a la educación, favorecer el emprendimiento, promover la participación ciudadana, entre otras. La propuesta se sustenta a partir de las necesidades y las cifras de pobreza, desempleo, rezago escolar, acceso a salud, entre otras, el autor motiva el articulado, haciendo énfasis en lo que puede afectar el entorno laboral o los procesos de emprendimiento.</p> <p>Los artículos 144¹ y 145² 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.</p> <p>Esta herramienta resulta de la mayor 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</p> <p><small>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.</small></p>	<p><i>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 (...).³</i></p> <p>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:</p> <p><i>"(...) 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 surgidos 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."⁴</i></p> <p>Conviene destacar que en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan, de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con la modificación en la definición de jóvenes, así como tampoco se observa una justificación entorno al otorgamiento de beneficios a las instituciones de educación media que desarrollen proyectos productivos.</p> <p>II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS</p> <p>Revisado el proyecto de ley, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que los artículos 6, 7 y 15 corresponden a asuntos de competencia del sector educativo y frente a los mismos se proponen los comentarios que se encuentran a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6 <p>ARTÍCULO 6°. <i>Modifíquese el Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, el cual quedará así:</i></p> <p><i>Artículo 82 Apoyo al emprendimiento de educación media y superior. El Gobierno Nacional dispondrá de alianzas y mecanismos de apoyo, a través del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para fortalecer los sistemas de emprendimiento e innovación de las instituciones de educación media y superior, que contengan proyectos tecnológicos y de innovación en cabeza de estudiantes o grupos de investigación de instituciones de educación media y superior, que sean resultados de investigación básica, o investigación aplicada, que estén en asociación con una empresa y que mediante las Unidades de Emprendimiento o Centros de Emprendimiento busquen respaldo institucional, dando relación a las instituciones de educación media y superior públicas.</i></p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. <i>El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo definirán los lineamientos para una adecuada</i></p> <p><small>3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos 4 Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa</small></p>
<p><i>comprensión e implementación de lo que se entiende como investigación básica, investigación aplicada y empresas resultados de investigación de institución de educación media y superior.</i></p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. <i>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará instrumentos adecuados fomentando el desarrollo de empresas que surjan como resultado de instituciones de educación media y superior.</i></p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. <i>Adicionalmente en el marco de los sistemas de información estatal del gobierno nacional, se propiciará para la socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven, accesible a todos los estudiantes de instituciones de educación media y superior, donde se les brindará la información y asesoría a los jóvenes sobre las posibilidades de emprender y pedagogía sobre el trámite y proceso para acceder.</i></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional considera necesario aclarar el alcance del artículo 82 de la Ley 2069 de 2020, incorporando la educación media porque, los objetivos del artículo 82 se dirigen a promocionar proyectos tecnológicos y de investigación, objeto misional de la educación superior, y no de la educación media como nivel de la formación básica y elemental del individuo. Según lo dispuesto en la Guía 39 "La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos", la educación media es un nivel exploratorio y de preparación para la vida pos media en el cual se incluyen apuestas para transitar a la educación superior o a la educación para el trabajo y el desarrollo humano, a través del fortalecimiento de las competencias básicas, socio emocionales, específicas, las actitudes emprendedoras, que formarán integralmente al estudiante y que a través de un ambiente escolar que promueve la cultura del emprendimiento y la empresarialidad.</p> <p>No obstante y dada la motivación expuesta por el autor del proyecto, en relación con el otorgamiento de beneficios a las instituciones de educación media que desarrollen proyectos productivos, este Ministerio se permite anotar que los proyectos productivos tienen una connotación diferente a los proyectos pedagógicos productivos, ya que su fin en sí mismo es servir de estrategia para el aprendizaje escolar, con miras a cumplir un proyecto de vida, hacer parte de los proyectos educativos institucionales y aportar a la formación del perfil del estudiante acorde a lo planteado en el marco de la autonomía de cada establecimiento educativo.</p> <p>Por lo anterior, y considerando la inconveniencia de modificar un artículo de una legislación que tienen menos de un año de haber sido aprobado y de entrar en vigencia, se sugiere no continuar con el trámite legislativo del artículo 6 de la iniciativa y mantener el artículo 82 de la Ley 2069 de 2020 tal como se encuentra planteado en este momento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7 <p>ARTÍCULO 7°. <i>EDUCACIÓN TÉCNICA PARA JÓVENES. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 115 de 1994 que quedará de la siguiente manera:</i></p> <p>"ARTÍCULO 32. <i>Educación media técnica. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral o empresarial en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior.</i></p> <p><i>Estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación técnica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad</i></p>	<p><i>de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia.</i></p> <p><i>Las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.</i></p> <p><i>En todo caso, se ofrecerá al menos de las siguientes una cátedra: educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital, innovación y emprendimiento.</i></p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. <i>Para la creación de instituciones de educación media técnica o para la incorporación de otras y para la oferta de programas, se deberá tener una infraestructura adecuada, el personal docente especializado y establecer una coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA u otras instituciones de capacitación laboral o del sector productivo.</i></p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. <i>El Ministerio de Educación, en articulación con el Sena e instituciones de educación formal y no formal, y del sector privado, diseñará e implementará los contenidos a los que se refiere el cuarto inciso del presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. Las Cámaras de Comercio se podrán articular para este fin a las entidades definidas.</i></p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. <i>El Ministerio de Educación, en articulación con el SENA, capacitará y certificará la formación para los docentes que tendrán a cargo la implementación de la cátedra a la que hace referencia el presente artículo.</i></p> <p>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 <i>Colombia: al filo de la oportunidad</i>, estaban encaminadas a promover una "revolución educativa", mediante la cual se asegurara, 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.</p> <p>En orden a lo expuesto, la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994—, cuenta con una estructura lógica establecida con el fin de responder a los desafíos del mundo contemporáneo e 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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.
 5. Educación religiosa.
 6. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
 7. Matemáticas.
 8. Tecnología e informática.
 9. Educación artística.

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.

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.

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 y 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.

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".

considerando los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en la Ley 2069 de 2020 y en los CONPES 4005 y 4011 de 2020, en los cuales se insta a viabilizar desde el Ministerio de Educación Nacional estrategias de emprendimiento y de educación financiera y, generar orientaciones para su implementación en la educación formal para jóvenes y adultos.

- Especificación por tipo de población

Para el caso de los menores de edad de los niveles educativos señalados se debe considerar que bajo estas características los modelos de financiación no son los mismos que se pueden ofrecer a un joven mayor de edad, por lo cual sugerimos incluir mecanismos relacionados con el apoyo de las familias, docentes o Establecimientos Educativos, u otros mecanismos para que los menores de edad puedan participar de estos beneficios.

Así mismo cabe anotar la importancia de involucrar las familias para apoyar las iniciativas emprendedoras a los jóvenes tanto en el nivel educativo de educación media como en la educación formal para jóvenes, adultos, la cual se desarrolla por ciclos lectivos especiales integrados y algunos son menores de edad.

La modificación propuesta se encuentra en el cuadro de recomendaciones en la parte final de este concepto.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

El Proyecto de Ley en trámite espera fomentar el autoempleo, el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia. Del articulado se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo de su artículo 7, el cual pretende modificar el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, con el fin de fortalecer los conocimientos básicos en las áreas de mayor demanda del mercado laboral para los estudiantes de la educación media con carácter técnico.

El artículo 7 del proyecto de Ley, denominado 'Educación técnica para jóvenes' modifica el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, el cual establece que la educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral o empresarial en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior y señala que la educación media técnica estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios y que las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.

En dicho artículo, entre otros aspectos adicionales asociados a lo anterior, se le adiciona al artículo 32 de la Ley 115 de 1994 que: "[...] se ofrecerá al menos de las siguientes una cátedra: educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital".

En materia fiscal relacionada con la educación media, se requieren considerar aspectos adicionales a los del análisis técnico —jurídico para este artículo, como que se están desconociendo los avances y acciones desarrolladas desde el Ministerio de Educación Nacional para implementar los artículos 14, 23 y 26 de la Ley 115 de 1994 (General de Educación) y la

Así mismo, la motivación expuesta por el autor incluye solo uno de los tres campos de la orientación socio ocupacional, el relacionado con el laboral, pero no se incluyen: la formación, ni el autoconocimiento del estudiante, crucial para tomar decisiones informadas, así mismo excluye a los estudiantes de la educación media académica, quienes también deben recibir este tipo de orientación para desarrollar su proyecto de vida. Así mismo, se debe tener en cuenta, que el pasado 29 de julio de 2021 el Presidente Iván Duque sancionó la Ley 2109 de 2021 "Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media", la cual tiene como objetivo promover la orientación socio ocupacional y definir sus ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, como herramienta para brindar a los educandos los elementos suficientes para tomar una decisión adecuada, informada y objetiva sobre su futuro académico y de proyección laboral.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio sugiere eliminar el artículo 7, ya que desconoce las funciones del Ministerio de Educación Nacional, puesto que no le corresponde a esta Entidad prescribir el currículo para el país. Por el contrario, la Ley general de educación responde a una estructura lógica dirigida a responder a los desafíos del mundo contemporáneo e integrar los conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, e integrado por componentes definidos por la propia ley y otros desarrollados en los PEI en virtud del principio de autonomía escolar y de acuerdo con las necesidades particulares de cada Establecimiento Educativo.

• Artículo 15

ARTÍCULO 15°. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes emprendedores realizar pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.

Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.

En este artículo se propone establecer mecanismos de financiación para jóvenes emprendedores por parte del Gobierno Nacional, con el fin de permitir la realización de pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de productos, que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo. Incluye en su propuesta a los estudiantes de educación media y superior.

Con el propósito de fortalecer los resultados esperados de este artículo, este Ministerio, propone la inclusión de algunos ajustes relacionados con i) la población beneficiaria y ii) especificidades derivadas de la población atendida, es decir si se trata de estudiantes mayores o menores de edad. Para ese efecto se plantean las siguientes observaciones:

- Población beneficiaria

El programa puede priorizar proyectos en fase de ideación, emprendimientos en edad temprana y Mipymes en procesos de innovación, pero debería además de incluir a los a estudiantes de educación media o superior, a la población de personas jóvenes y adultas en el marco de la educación formal para adultos por ciclos lectivos especiales integrados -CLEI-, lo anterior,

definición de competencias en educación media, que más que contenidos incluyen comportamientos, habilidades y prácticas, las cuales han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de esta Cartera Ministerial.

Tampoco se está teniendo en cuenta la reciente promulgación en julio 29 de 2021 de la Ley 2109 de 2021, a través de la cual se define el fomento de la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media y se definen unos ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, los cuales le permitan a los estudiantes tener elementos de juicio para tomar mejores decisiones (e informadas) sobre su futuro académico y laboral.

Antes de analizar las implicaciones normativas y presupuestales asociadas a un ajuste tan profundo de la organización de contenidos pedagógicos específicos que se sugieren en el artículo 7 del Proyecto de Ley a la Ley General de educación en su artículo 32 para los grados del nivel de educación media, este Ministerio no considera pertinente que se incluyan temas o cátedras de enseñanza obligatoria que modifiquen los objetivos comunes de todos los niveles educativos incluidos en la Ley General de Educación, pues resulta innecesario que se fijen contenidos específicos, adicionales a lo normado en el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, pudiendo faltar o sobrar elementos (cátedras) en dicho listado.

También es necesario que se tenga en cuenta que la Ley de educación preescolar, básica y media vigente (115 de 1994) es general y evita debates técnicos y conceptuales amplios que giren en torno a la transversalización, curricularización en un área específica, integración curricular, pues estos son lineamientos de competencia técnica del sector educativo, que se someten a cambios constantes, por lo cual no se considera pertinente ajustar dicha norma.

La creación de las cátedras propuestas, que hagan parte de un componente obligatorio del currículo: en educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital o de según una detallada y extensa serie de especificidades técnicas y especializadas asociadas a temas, que aunque sean válidos, permanentemente cambian en discusiones académicas, por lo cual van a quedar desactualizadas con la llegada de nuevos enfoques del deber ser de la educación media.

Tampoco es viable incluir las cátedras propuestas en la transversalidad de las áreas obligatorias y fundamentales del currículo colombiano existente en educación media, tal como existe para la educación religiosa y en historia de Colombia, pues se desconocen los avances en materia de autonomía que las instituciones educativas tienen frente a sus currículos. Es decir que un proyecto de ley no puede establecer un currículo escolar, pues esta es una competencia del sector educativo y específicamente de las instituciones educativas.

En materia de implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describe en el artículo 7 para los grados de la educación 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 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.

Añadir cátedras obligatorias con las características descritas en el artículo a las áreas obligatorias, 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 discrecionales 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.

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.

Los ajustes propuestos en el Proyecto de Ley tienen un profundo impacto fiscal, pues implican que en las ETC y en las instituciones educativas que prestan el servicio en el nivel de educación media:

1. Adicionar temas a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos de cada institución educativa.
2. Evaluar los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC). Y ajustarlos.
3. Evaluar la disponibilidad de esos cargos (cuáles están ocupados y cuales se requerirían) de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC)
4. Evaluar los cursos y grupos concretos del nivel media a los que estaría dirigida.
5. Identificar otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de lo propuesto en el artículo.

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 propuesta del Proyecto de Ley. 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.

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 específicos o cátedras obligatorias con las características descritas en el artículo en las áreas obligatorias, es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría a las entidades territoriales certificadas en educación y a las instituciones educativas, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.

de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal "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 (...)".

En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: "un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas". En tal sentido, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: "Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno".

Por lo anterior, se propone de manera respetuosa a la Honorable Cámara de Representantes no continuar con el trámite legislativo del artículo 7, en las condiciones presentadas en el presente concepto.

De igual manera, se recomienda que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelante el análisis del impacto fiscal que tendría en el Marco de Gasto de Mediano Plazo la aplicación de lo dispuesto en el presente Proyecto de Ley, en aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, teniendo en cuenta las consideraciones fiscales presentadas en este concepto.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, respetuosamente sugiere las siguientes recomendaciones al proyecto de ley, encaminadas a permitir su mejor implementación una vez aprobado por el Honorable Congreso de la República:

- No continuar con el trámite legislativo de los artículos 6 y 7, considerando que van en contravía de la autonomía institucional de los establecimientos educativos, podrían generar duplicidad de normas y que algunas de las apuestas por su misionalidad y finalidad se dirigen a educación superior y no a educación media.
- Modificar el artículo 15, considerando la importancia de incluir a los jóvenes y adultos que hacen parte de la educación formal CLEI.

Texto proyecto de ley	Texto propuesto MEN
ARTÍCULO 15º. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO.	ARTÍCULO 15º. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO.
El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes emprendedores realizar pruebas de concepto,	El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes y adultos emprendedores realizar pruebas de

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 requerido por todas las instituciones educativas beneficiarias del proyecto de Ley, la cual generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) por concepto de prestación del servicio educativo asignados a las 96 ETC del país.

Para financiar un proyecto de esta naturaleza en las instituciones educativas públicas que prestan el servicio en educación 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 de los artículos relacionados con ajustes al currículo deberían financiarse principalmente con cargo a dicha fuente.

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 las Secretarías de Educación de las 96 ETC del país deberían hacer uso de las asignaciones de cada vigencia para implementar lo propuesto en el Proyecto de Ley.

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 por 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.

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.

En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales

Texto proyecto de ley	Texto propuesto MEN
estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.	concepto, estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.
Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.	Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media, incluyendo ciclos lectivos especiales integrados -CLEI- y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.
Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.	Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.
	Parágrafo 2. Para este programa se contemplan únicamente a los adultos que hagan parte de la educación formal para adultos por ciclos lectivos especiales integrados -CLEI-.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Concepto al Proyecto de Ley No. 232 de 2021 Cámara "Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar".

I. CONSIDERACIONES GENERALES

• **Análisis del objeto**

La iniciativa tiene por objeto construir una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a (i) los niños, niñas y adolescentes declarados en adoptabilidad por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a (ii) los adolescentes y jóvenes que, habiendo sido afectados con una medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada, cumplan con las condiciones de permanencia definidas por este mismo Instituto.

El artículo 4 del proyecto pretende crear una estrategia para que se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida, a los jóvenes parte del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Con respecto al sector educativo, el artículo 5 del proyecto establece la creación de un fondo especial de ayudas educativas, orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de los egresados de las instituciones de protección a las que se refiere la iniciativa.

El artículo 6 del proyecto consagra que la priorización de los recursos de financiación del fondo especial de ayudas estará en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Finalmente, el artículo 7 incluye estrategias para mitigar la deserción escolar y garantizar el acceso a educación superior para los beneficiarios de la presente ley.

• **Análisis de la exposición de motivos**

Con el propósito de afianzar las fortalezas y habilidades que permitan la plena inclusión social y el máximo desarrollo personal y colectivo de los jóvenes egresados de las instituciones de protección, y conscientes de las dificultades que este grupo poblacional experimenta al terminar su estadía de amparo institucional, los autores de la iniciativa consideran necesario implementar mecanismos para que estos jóvenes logren las mismas oportunidades que los demás ciudadanos de su edad.

Los artículos 144¹ y 145² 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.

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.

Esta herramienta resulta de la mayor 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 (...)."³

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 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."⁴

Conviene destacar que, en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan de manera concreta, razonada y suficiente, la priorización de los recursos de financiación del fondo de ayudas especiales para la población objeto de las medidas de política pública a las que refiere la iniciativa.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que los artículos 4, 5, 6 y 7 del Proyecto de Ley se refieren al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones.

• **Artículo 4**

Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. *Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que, con trato preferente, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.*

El Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estarán a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. Para ello, deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del

3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos
4 Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.

Frente a este artículo, es importante mencionar que el Ministerio de Educación Nacional ha venido construyendo y promoviendo la estrategia nacional de orientación socio ocupacional (OSO) denominada proyecto T, la cual se entiende como el conjunto de procesos y estrategias de acompañamiento a las personas en etapas de transición en su trayectoria de vida educativa y laboral, con el fin de ayudarlas a reflexionar sobre sus intereses, aptitudes, habilidades, valores y deseos, en relación con las alternativas de formación y trabajo que ofrece el contexto. Como resultado, se espera que quienes reciben orientación identifiquen oportunidades y tomen decisiones informadas, razonadas y que den propósito de vida para el presente y su futuro.

Proyecto T se están implementando en las entidades territoriales del país y establecimiento educativos, con enfoque de pertinencia y articulados a los proyectos educativos institucionales, para acompañar a adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones, de tal forma que, frente a la incertidumbre y a las condiciones del contexto que se les presentan para el tránsito a la vida adulta, puedan reconocerse a sí mismos (con intereses, aptitudes, valores y deseos), hacer una valoración de las alternativas de formación y trabajo que les ofrece el contexto, e identificar sus oportunidades para tomar el camino que contribuya al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Proyecto-T tiene diversas vertientes, segmentos y componentes que están a disposición de la comunidad en general y que se dinamizan con los mismos, desde diversas estancias y momentos. Desde una mirada técnica de la OSO, en tanto proceso, la estrategia ha considerado como sustrato que alimenta todas los desarrollos, acompañamientos y herramientas generadas, desde tres componentes vitales: El autoconocimiento, el conocimiento del mundo de la formación y el conocimiento del mundo del trabajo. Componentes que, de manera relacional e interactiva, activan la toma de decisiones de manera autónoma, o un acompañamiento apropiado, responsable y pertinente para que se permita la configuración de rutas particulares, en las trayectorias que vienen cobijando cada uno de los adolescentes y jóvenes. Estos tres componentes, son activados y concretados, desde herramientas y/o actividades de acompañamiento que se dan en 3 los ejes OSO: Informar, Asesorar y Experimentar.

Con estos elementos relacionales se busca aportar para que el adolescente y joven se empodere de su trayectoria y que la comunidad le apoye en esta búsqueda. Estas herramientas, se han puesto a disposición de la comunidad en general en la Estrategia Proyecto-T que puede ser consultada en el enlace <https://edusitios.colombiaaprende.edu.co/proyectat>

Adicionalmente, es importante mencionar que el pasado 29 de julio de 2021, el Presidente Iván Duque sancionó la Ley 2109 de 2021 "Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media", la cual tiene como objetivo promover la orientación socio ocupacional y definir sus

ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, como herramienta para brindar a los educandos los elementos suficientes para tomar una decisión adecuada, informada y objetiva sobre su futuro académico y de proyección laboral.

En línea, lo planteado en la Ley 2119 de 2021 en su artículo 6, nos convoca a generar una "Estrategia de orientación socio ocupacional y laboral para estudiantes pertenecientes a Población Vulnerable. El Gobierno nacional formulará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos de la estrategia para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes, de orientación socio ocupacional y laboral en estudiantes de educación básica secundaria y educación media, que se encuentren catalogados como población en condición de vulnerabilidad.

Por otra parte, desde la suscripción del Decreto 2383 de 2015, en el cual se adicionó una sección completa al Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educativo - DURSE) relacionada con la prestación del servicio educativo en marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), el Ministerio de Educación Nacional en las últimas vigencias reconoce, además de los recursos que garantizan la prestación del servicio educativo a los jóvenes amparados por el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), una asignación adicional del 20% sobre el "per cápita" para ser invertidos prioritariamente en garantizar la dotación de los recursos didácticos a los jóvenes y adolescentes matriculados en la oferta educativa en básica y media, según el reporte que realizan las secretarías de educación de las Entidades Territoriales Certificadas a través del Sistema Integrado de Matricula -SIMAT para estudiantes caracterizados como pertenecientes al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente sugiere modificar el articulado y parágrafo para que la estrategia que se adopte sea la estrategia nacional de orientación socio ocupacional – proyecto T que actualmente se implementa en el país, por tanto, se propone la siguiente redacción al artículo 4:

Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. *Implementense como estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley, la estrategia nacional de orientación socio ocupacional Proyecto T del Ministerio de Educación Nacional. La estrategia permitirá que, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.*

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional estarán a cargo de la implementación de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los elementos necesarios para su desarrollo. Se deberá coordinar con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo de la implementación y seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá

<p>ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5. <p>“Artículo 5. Del Fondo Especial de Educación. El fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Ictetex, está orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria, objeto de esta ley, que cumpla con los requisitos establecidos y manifieste su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo deberá asumir el 100% del valor de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio, de acuerdo con los montos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); de conformidad con los recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de la transferencia que realice al Ictetex y siempre que los recursos de financiación sean consistentes con el Marco de Gasto del Sector.</p> <p>Parágrafo 1. Los recursos del Fondo Especial, de que trata este artículo, no podrán ser destinados para fines distintos a los establecidos en la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 2. La intención de continuar con los niveles de educación deberá ser manifestada por el beneficiario a través de escrito dirigido al Fondo Especial de Educación.</p> <p>Parágrafo 3. El beneficio del fondo especial de ayudas educativas será otorgado para cursar una (1) sola carrera de educación superior en la modalidad de pregrado.</p> <p>El artículo 5 establece que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de la transferencia que realice al ICETEX, siempre que los recursos de financiación sean consistentes con el Marco de Gasto del Sector debe priorizar recursos para este fondo. Al respecto, se solicita excluir al Ministerio de Educación de este artículo, de manera que los recursos para financiación del fondo que se pretende crear, se asignen desde el presupuesto del ICBF, o desde su sector administrativo, pero no desde el Ministerio de Educación Nacional, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, mediante los cuales se ejecutan más de \$2 billones anuales para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes de escasos recursos económicos en todo el territorio nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6. <p>Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. El fondo del que trata el artículo 5 de la presente ley operará con recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Nacional. Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.</p> <p>Parágrafo 1. El Ictetex, en calidad de administrador del fondo, suscribirá el respectivo convenio con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.</p> <p>Parágrafo 2. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 3. Los jóvenes que hubieran ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) siendo menores de edad y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio establecido en el artículo 10 de la presente ley, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan los requisitos de esta.</p> <p>Parágrafo 4. El Ministerio de educación deberá garantizar un porcentaje mínimo anual para el mantenimiento del Fondo Especial de Educación. El incremento anual de dicho presupuesto no podrá estar por debajo del IPC anual”.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio del concepto que emita el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se permite señalar que en el marco de sus políticas educación superior, viene realizando esfuerzos significativos para el fomento del acceso y la permanencia a la educación superior, mediante la destinación de recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Dentro de esta población objeto se encuentran los jóvenes a los que se refiere la presente iniciativa.</p> <p>El Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior. Es así cómo, en las bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, expedido mediante Ley 1955 de 2019, definió como objetivo en materia de educación superior lo siguiente:</p> <p><i>Objetivo 5: Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad: Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel. Adicionalmente, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, en conjunto con otros actores del sector educativo, trabajará en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las Instituciones de Educación Superior, para mejorar el acceso a información que nutra el sistema y la capacidad de investigación de las IES nacionales. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden:</i></p> <p>(...)</p> <p>3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable</p> <p>Garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). El Ministerio de Educación Nacional aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. En el contexto del componente de equidad del programa Generación E, el propósito es que 320.000 jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas.</p> <p>4) Reconocimiento de la excelencia académica</p>
<p>Reconocer la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, según el puntaje Sisbén, que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este componente de excelencia de Generación E tendrá un enfoque territorial que contribuirá a la equidad, y garantizará oportunidades de acceso a 16.000 estudiantes de todos los departamentos del país.</p> <p>En desarrollo de las estrategias para incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior, con un énfasis en equidad, y construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, el Gobierno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”, diseñó e implementó el nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que está dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones y al fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país, y que con recursos, apoyará proyectos que presenten las instituciones públicas para avanzar en el cierre de brechas urbano – rurales en educación superior.</p> <p>Generación E, busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de pregrado de educación superior de su elección, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual.</p> <p>Desde el inicio del Programa y a corte del 15 de diciembre del 2021, 249.125 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes, 237.176 (95%) estudiantes en Equidad y 11.949 (5%) estudiantes en Excelencia. La cobertura territorial es transcendental, dado que los estudiantes del Programa provienen del 99% de los municipios de los 32 departamentos del país, el 54% de los beneficiarios son mujeres y el 46% hombres. De igual forma es importante resaltar que, del total de los jóvenes del programa Generación E, 80.990 (33%) corresponden a estudiantes que provienen de municipios rurales y PDET.</p> <p>A continuación, se presentan los tres componentes del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equidad – Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas. <p>En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubrirá hasta 4 SMMLV del valor de los derechos de matrícula que la Instituciones de Educación Superior públicas cobran al estudiante, a través de subsidios a los estudiantes; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.</p> <p>Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años que tendrán acceso a las 62 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.</p> <p>En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS), o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).</p>	<p>Para el Ministerio de Educación Nacional es importante que los beneficiarios del programa no deserten, finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las Instituciones de Educación Superior públicas, con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país <p>A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior. La meta para el cuatrienio es brindar oportunidades a 16.000 estudiantes, lo que corresponde a 4.000 beneficiarios por año.</p> <p>Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.</p> <p>Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.</p> <p>Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos provenientes de aportes y/o donaciones de entidades públicas y/o privadas. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas. <p>Respecto a este componente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión que fortalezcan las 62 Instituciones de Educación Superior Públicas que se encuentran en los 32 Departamentos del país y en el Distrito Capital, conforme a lo establecido en los acuerdos firmados el pasado 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República y la Ministra de Educación, con los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y de la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (RED ITTU) los representantes de los profesores y de los estudiantes.</p> <p>El total de los recursos adicionales gestionados por el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas en este cuatrienio suman \$4,5 billones de pesos, los cuales incluyen recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías. Estos recursos adicionales se suman a los aportes que la Nación realiza para el funcionamiento e inversión en cumplimiento de la normatividad vigente, garantizando así fuentes adicionales de recursos para la financiación de los presupuestos de las instituciones de educación superior públicas.</p>

<p>Para lograr la puesta en marcha de este objetivo, se incluyó la estrategia "Fortalecimiento de la Educación Superior pública" en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, pacto por Colombia, Pacto por la Equidad y en el articulado del Plan se incorporó el artículo 183 "Fortalecimiento Financiero de la Educación Superior Pública" de la Ley 1955 de 2019 que incluyen los recursos de infraestructura, de formación de alto nivel y fortalecimiento de las capacidades científicas.</p> <p>Por otra parte, dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior para la población vulnerable, se cuentan con los fondos de fomento al acceso de la educación superior, a través de los cuales se establecen parámetros específicos y se definen opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, propendiendo por realizar una destinación óptima de los recursos con que cuenta el Estado, atendiendo a criterios de mérito académico y de equidad social, con el fin de apoyar al mayor número posible de beneficiarios dando cumplimiento a los principios generales del Estado.</p> <p>Conforme a lo expuesto, el Estado colombiano viene realizando esfuerzos significativos destinando recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad para que accedan al servicio público de educación superior. Dichos esfuerzos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), según lo establecido en la Ley 30 de 1992, Artículo 114, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011, el cual reza: "los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración", siendo esta la única entidad autorizada y con plenas competencias para ofrecer créditos educativos, que se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior, entre ellas las mujeres.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, el ICETEX cuenta con fondos que fomentan el acceso a la educación superior a través de créditos condonables que tiene como objetivo financiar la matrícula o sostenimiento del estudiante. Para que dichos créditos sean condonados, los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones establecidas en cada uno de los fondos. A partir de estos créditos, los beneficiarios pueden utilizar los recursos girados para el pago de la matrícula, el sostenimiento, materiales de estudio, transportes entre otros gastos.</p> <p>Para lograr el objetivo, cada fondo desarrolla un reglamento operativo en donde se establecen las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, teniendo en cuenta que los recursos que el Estado destina para el fomento al acceso a la educación superior son dirigidos a población con mérito académico, en condición de vulnerabilidad social y económica.</p> <p>Bajo este contexto, es preciso señalar que las acciones de financiación para el acceso a la educación superior se definen por el mérito académico y condición de vulnerabilidad, lo cual en la actualidad está siendo recogido por programas existentes como Generación E y los fondos del ICETEX; en este sentido, los jóvenes del país que cumplan con las condiciones exigidas podrán ser beneficiarios de estas ayudas.</p> <p>A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado • Fondo Especial de Comunidades Negras • Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué • Fondo de Población ROM • Fondo de Estudiantes con Discapacidad • Fondo Mejores Bachilleres del País • Fondo Beca "Omaira Sánchez" • Fondo Beca "Jóvenes Ciudadanos de Paz" • Fondo Programa Ser Pilo Paga • Fondo Excelencia Docente • Fondo Programa Beca "Hipólita" • Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro • Fondos Posgrado Programa Beca "Alfonso López Michelsen" • Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisbén • Subsidios a la tasa de interés en época de estudio • Subsidios a la tasa de interés en época de amortización • Condonaciones por graduación • Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO <p>De otra parte, como lo expresó el Presidente de la República, el actual Gobierno estableció como objetivo lograr que la gratuidad en la educación superior fuera política de Estado, por ello dentro del proyecto de inversión social presentado y discutido en el Congreso, se incluyó el artículo que materializaba dicho propósito con el que se honraría el anhelo de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables del país.</p> <p>Así las cosas, el pasado 14 de septiembre, el Presidente de la República sancionó la Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones", tras lograr un consenso con múltiples sectores de la sociedad y del Congreso de la República sobre las necesidades que se deben resolver, como atender a la población más vulnerables y generar más oportunidades de educación y empleo. El objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado, es hoy una realidad.</p> <p>En este orden de ideas, el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 es trascendental para avanzar en la igualdad de oportunidades en Colombia, ya que fortalece el acceso y la permanencia en la Educación Superior de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables del país, al garantizar los recursos necesarios que permitan cubrir el pago del valor de las matrículas de los estudiantes de pregrado en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. De esta forma se marca un hito en la Educación Superior del país.</p> <p>La financiación de esta política incluye los recursos ya dispuestos a través de programas del Gobierno Nacional para el acceso y permanencia como Generación E, en su componente de Equidad, creado en 2018; los recursos asignados desde el Fondo Solidario para la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, y los aportes solidarios de gobernaciones y alcaldías.</p> <p>Asimismo, con la entrada en vigor de la Ley de inversión social, el ICETEX creará programas de estímulos y alivios financieros para sus usuarios que se traducirán en mejores condiciones y más oportunidades para los jóvenes y padres de familia.</p>
<p>En materia de alivios, la Ley permite mantener en el tiempo importantes medidas contenidas en el Plan de Auxilios que nació como respuesta al COVID-19. Asimismo, materializa el anhelo de jóvenes y familias de todo el país al modificar los criterios con los que ICETEX define el valor a pagar por los intereses de los créditos cuando inicia el período de pago. Los planes de alivios y de beneficios también podrán ser implementados por otras entidades nacionales y territoriales constituyentes de fondos para el acceso y permanencia en Educación Superior.</p> <p>Adicionalmente, es de señalar que el pasado 7 de diciembre del 2021, el presidente de la república firmó el Decreto 1667 de 2021, a través del cual se reglamentó la política de estado de Gratuidad en la matrícula de Instituciones de Educación Superior públicas, apuesta que se consolidó con la entrada en vigencia de la Ley de Inversión Social. Además de ello, el Decreto estableció estímulos y alivios para usuarios de los créditos educativos del ICETEX.</p> <p>En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional actualmente contempla recursos de estímulo a la demanda que han venido impactando a todos los jóvenes del país y al cual se pueden vincular los bachilleres que sean declarados en adoptabilidad del ICBF o que se encuentren en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).</p> <p>Ahora bien, es de señalar que el objeto de la iniciativa es atender a la población que hace parte del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, sector que está en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y al cual está adscrito, entre otras entidades, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El propósito de este sector es avanzar en el mejoramiento de las condiciones de prosperidad de la población más vulnerable y víctima de la violencia, y promover la consolidación y la integración de los territorios focalizados.</p> <p>Tal como se señaló frente al artículo 5, con base en lo expuesto, esta Cartera sugiere que los recursos para la financiación del fondo que se pretende crear se asignen desde el presupuesto del ICBF, o desde su sector administrativo, pero no desde el Ministerio de Educación Nacional, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, a los cuales ya se hizo mención.</p> <p>De otra parte, se recomienda revisar el objetivo de los artículos, dado que desde allí se indica que el Fondo está orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria; sin embargo, en sus párrafos se hace alusión al acceso de programas de pregrado y acceso a instituciones de educación superior.</p> <p>Al respecto, es necesario considerar que de conformidad con el artículo 2.6.2.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015, la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH) hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994. Su objeto es el de complementar, actualizar, formar y suplir conocimientos, en aspectos académicos o laborales. Los programas que ofrecen las Instituciones de ETDH son de formación laboral y formación académica.</p> <p>De otra parte, la educación superior de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. Este nivel de educación es ofertado por Instituciones de Educación Superior a través de dos modalidades pregrado y posgrado.</p>	<p>En la modalidad de pregrado existe tres niveles de formación que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel Técnico Profesional (relativo a programas Técnicos Profesionales). • Nivel Tecnológico (relativo a programas tecnológicos). • Nivel Profesional (relativo a programas profesionales universitarios). <p>En el nivel de posgrado existen de igual manera tres niveles, los cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Especializaciones (relativas a programas de Especialización Técnica Profesional, Especialización Tecnológica y Especializaciones Profesionales). • Maestrías. • Doctorados. <p>En este sentido y teniendo en cuenta que los programas de educación superior son diferentes a los programas para el trabajo de desarrollo humano, se sugiere comedidamente que se aclare o concilie el alcance de los programas que se beneficiarán con el Fondo. Asimismo, con el fin de facilitar la implementación del Fondo por parte del ICBF y el ICETEX, se sugiere definir si el reconocimiento de los apoyos o ayudas educativas que la iniciativa consagra se entregarán a título de subsidio o de crédito educativo condonable, de tal forma que la población beneficiaria y las diferentes partes interesadas conozcan desde el inicio el tipo de ayuda que recibirán por parte del Gobierno Nacional.</p> <p>Por último, frente al parágrafo 2 que plantea "El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley" si bien el espíritu es brindar oportunidades, abre la puerta a procesos de segregación, es decir, de creación de ofertas especiales o exclusivas para quienes tienen "la etiqueta" o "categoría" de vinculado o egresado del SRPA, lo cual es discriminatorio y va en contra de los principios de la inclusión social y de la política de inclusión y equidad en la educación. Por esta razón, se sugiere eliminar este parágrafo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7. <p>Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF establecerá mecanismos y programas para disminuir la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas.</p> <p><i>En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.</i></p> <p><i>El SENA, en asociación con el ICBF y con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.</i></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional formula las políticas educativas para el logro y protección de las trayectorias educativas completas, es así como esta Cartera Ministerial con el objetivo de promover las trayectorias educativas completas desarrolla la atención integral que mediante la concurrencia de acciones institucionales, intencionadas y pertinentes a la situación de los estudiantes promueve la permanencia escolar.</p>

<p>Por lo anterior, el Ministerio con el objetivo de prevenir y mitigar los riesgos de deserción asociados formula e implementa de manera articulada y coordinada con las ETC, una estrategia de permanencia escolar pertinente a cada contexto territorial.</p> <p>En relación con el inciso tercero de este artículo, ya el enfoque diferencial soporta todo el proyecto de ley, por tanto, la estrategia de formación laboral debe estar orientada a favorecer la inclusión social de los adolescentes vinculados al SRPA, por cuanto tener ese enfoque diferencial puede promover la formación y el desarrollo de su proyecto de vida, pero aumentar el riesgo futuro de rechazo o discriminación de quienes son egresados de ese tipo de programas. El perfil de un adolescente que está en el SRPA no difiere de otro adolescente en lo esencial relacionado con intereses, expectativas, sueños, habilidades, sino en oportunidades, luego es a estas últimas en las que debe enfatizar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre la articulación con el SENA <p>De otra parte, la articulación que existe entre el Ministerio de Educación Nacional o mejor, las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y el SENA corresponde exclusivamente a la oferta de doble titulación que existe para estudiantes de la educación media, es decir, los grados décimo y once, pero no en la oferta general del SENA, que es abierta y en relación con las condiciones socioeconómicas de los contextos de los territorios y sus vocaciones y ofertas laborales. Así, la coordinación con el sector educativo es limitada a estos grados, está sujeta a los recursos que el SENA asigne para este proceso y a la priorización que las Secretarías de Educación y Establecimientos Educativos hagan sobre la oferta disponible y en armonía con el proyecto educativo institucional en lo demás, es el Ministerio del Trabajo y el SENA los encargados de coordinar las acciones específicas para la población objeto de este proyecto de ley.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere eliminar el inciso tercero e incluir la coordinación con Justicia e ICBF en el inciso segundo, así:</p> <p><i>El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA en coordinación con el ICBF y con el Ministerio de Justicia y del Derecho priorizará, facilitará y promoverá el acceso de la población beneficiaria de esta ley en los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.</i></p> <p>III. CONSIDERACIONES FISCALES</p> <p>La iniciativa tiene por objeto construir una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a niños y adolescentes declarados en adoptabilidad por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a adolescentes y jóvenes cobijados por medidas privativas de la libertad en Centro de Atención Especializada del ICBF. En este capítulo se analiza la incidencia fiscal de los artículos 4, 5 y 6 de la iniciativa.</p> <p>En estos se propone crear una estrategia de orientación socio-ocupacional a los beneficiarios y actividades que consoliden sus proyectos de vida, así como la creación de un fondo especial de ayudas educativas, orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de los egresados de las instituciones de protección a las que se refiere la iniciativa.</p> <p>Inicialmente es importante resaltar en las consideraciones fiscales que en la memoria justificativa del proyecto de ley no se aborda de manera concreta, razonada y suficiente la priorización ni las</p>	<p>fuentes de recursos que nutran el 'fondo de ayudas especiales' que se propone para la población objeto de las medidas de política pública a las que refiere la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis del artículo 4 <p>El artículo 4 propone que la creación de una estrategia para que se brinde una orientación socio-ocupacional a los beneficiarios y se promueva una serie de actividades que consoliden sus proyectos de vida. Esta iniciativa desconoce las acciones adelantadas por esta Cartera Ministerial para este fin, especialmente los avances en materia de Orientación socio-ocupacional para los estudiantes de educación media; la 'Estrategia Proyecto T' en las entidades territoriales certificadas en educación del país; la sanción de la Ley 2109 del 29 de julio de 2021, por medio de la cual se creó una política pública de fomento a la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media; así como la asignación de recursos adicionales de la participación de educación del Sistema General de Participaciones (SGP) para que las entidades territoriales en educación asuman otros gastos diferentes a los de prestación del servicio educativo para mejorar las condiciones de los jóvenes amparados por el Sistema de Responsabilidad Penal adolescentes (SRPA).</p> <p>Al respecto, desde la suscripción del Decreto 2383 de 2015, en el cual se adicionó una sección completa al Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educativo - DURSE) relacionada con la prestación del servicio educativo en marco del Sistema de Responsabilidad Penal adolescentes (SRPA), el Ministerio de Educación Nacional en las últimas vicencias reconoce, además de los recursos que garantizan la prestación del servicio educativo a los jóvenes amparados por el SRPA, una asignación adicional del 20% sobre el 'per cápita' para ser invertidos prioritariamente en garantizar la dotación de los recursos didácticos a los jóvenes y adolescentes matriculados en la oferta educativa en básica y media, según el reporte que realizan las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación a través del Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT para estudiantes caracterizados como pertenecientes al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).</p> <p>En ese sentido, se propone adicionar un parágrafo que fortalezca la aplicación de algunas de las acciones adelantadas por el Ministerio, en las condiciones presentadas en las recomendaciones del presente concepto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los artículos 5 y 6 <p>El artículo 5 ordena que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de la trasferencias que se realicen al ICETEX, prioricen recursos para la creación de un 'fondo especial de ayudas educativas', orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria de esta ley, que cumpla con los requisitos establecidos y manifieste su intención de continuar con estos niveles de educación. Con estos recursos se deberá asumir el 100% del valor de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio, de acuerdo con los montos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</p> <p>Por otra parte, el artículo 6 ordena que el Fondo Especial de Educación del que trata el artículo 5, operará con recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF y en el parágrafo 4 ordena que el Ministerio de educación garantice un porcentaje mínimo anual para el mantenimiento del Fondo Especial de Educación y que el incremento anual de dicho presupuesto no podrá estar por debajo del IPC anual.</p>
<p>Es necesario aclarar que estos dos artículos de esta iniciativa están desconociendo importantes avances y acciones implementadas desde el sector (Ministerio de Educación Nacional e ICETEX) en materia de políticas públicas de fomento del acceso a la Educación Superior Pública, en cumplimiento del objetivo 5 incluido para el sector (impulso de una educación superior incluyente y de calidad) en la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"), objetivo desde el cual el Ministerio desplegó una serie de estrategias, como parte de su naturaleza misional, en materia de la garantía de la gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable y reconociendo la excelencia académica.</p> <p>Para ejecutar dichas estrategias, desde 2018 se han gestionado cerca de \$4,5 billones que han sido destinados al apoyo a estudiantes destacados académicamente y/o en situación de vulnerabilidad y ejecutados a través de la implementación del Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior 'Generación E', cuyo diseño se enfoca en brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones, el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país y el apoyo a proyectos de las instituciones públicas que les permitan avanzar en el cierre de las brechas urbanas/rurales en el acceso y permanencia en la educación superior. El componente de 'Equidad' del programa cubre derechos de matrícula y otorga un apoyo de sostenimiento para gastos académicos, el de 'Excelencia' reconoce el mérito de los mejores bachilleres del país en condiciones económicas menos favorables y el de 'Equipo' busca fortalecer las Instituciones de Educación Superior Públicas.</p> <p>Adicional a la creación e implementación del Programa 'Generación E', otros avances importantes en materia de educación superior asociadas a las iniciativas del Proyecto de Ley son: la implementación del Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 para superar desafíos del sector derivados de la pandemia; la apropiación de recursos para apoyar a estudiantes de Instituciones de Educación Superior (IES) públicas con el pago del valor de la matrícula y gastos de sostenimiento en los periodos académicos 2020-2 y 2021-1; la declaración de gratuidad de la matrícula para estudiantes de IES públicas de estratos 1, 2 y 3 en el periodo académico 2021-2 y su respectiva apropiación de recursos; así como la ruta para consolidar como política pública la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública y el desarrollo de la política pública de acceso a la educación superior a través del ICETEX.</p> <p>Dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior para la población vulnerable, se cuenta con múltiples Fondos, para los cuales se han establecido parámetros específicos y opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, optimizando los recursos del Estado, atendiendo criterios de mérito académico y equidad social, con el fin de apoyar al mayor número posible de beneficiarios dando cumplimiento a los principios generales del Estado.</p> <p>La administración de los recursos mencionados se canaliza, por competencias de Ley, a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), única entidad autorizada para ofrecer créditos educativos, los cuales se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior, a través de Fondos que fomentan el acceso a este nivel educativo por medio de créditos condonables, con los que el beneficiario financia la matrícula y/o su sostenimiento. Para acceder a ellos, los estudiantes beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones establecidas en cada uno de los Fondos que financian programas asociados a Generación E y otros Fondos del ICETEX, específicamente por el mérito académico y las condiciones de vulnerabilidad que son contempladas, por lo cual los</p>	<p>emprendedores rurales que cumplan con las condiciones exigidas por el reglamento de cada Fondo para estudiar, investigar e innovar en las áreas agrícolas, podrán ser beneficiarias de estos apoyos económicos gubernamentales.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, actualmente se cuenta con iniciativas específicas de las que se pueden beneficiar estudiantes adolescentes y jóvenes cobijados por medidas privativas de la libertad en Centro de Atención Especializada del ICBF amparados por medidas del SRPA, por medio de créditos condonables, pero también tienen acceso a programas de educación superior de pregrado u otros Fondos de los cuales puedan ser beneficiarios de los programas de créditos becas condonables para el acceso a la educación superior y formación laboral.</p> <p>La población a la que se refiere el Proyecto de Ley puede participar de estas convocatorias siguiendo los criterios establecidos, aunque es importante aclarar que los beneficiarios deberán cumplir con todos los requisitos que ciertas condiciones establecidas en cada uno de los Fondos que financian programas asociados a Generación E y otros Fondos del ICETEX, específicamente por el mérito académico y las condiciones de vulnerabilidad que son contempladas, además de otras condiciones que se prevén (requisitos de acceso, criterios de selección, rubros y montos a financiar, entre otros).</p> <p>Es necesario aclarar que existe una serie de condiciones exigidas por los reglamentos de los Fondos existentes que benefician a la población a la cual se refiere el Proyecto de Ley, por lo cual no es viable que por Ley se establezcan beneficiarios diferenciados. Es decir que no se recomienda que se creen criterios específicos para beneficiarios específicos, pues tampoco se sugiere crear ventajas entre las poblaciones que acceden a los fondos o a los Créditos en general.</p> <p>En materia fiscal relacionada con la educación superior, el manejo administrativo y financiero de los fondos o los créditos condonables y temas específicos como establecer beneficiar a determinada población no pueden ser definidas ni obligatorias desde la rama legislativa, pues este es facultativo de la rama ejecutiva, en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía entre las ramas del poder.</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 trasferencias 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, en consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional actualmente no dispone de recursos para financiar nuevos Fondos como el propuesto en el Proyecto de Ley ni para beneficiar a determinada población en las condiciones propuestas en el mismo.</p> <p>En materia de técnica presupuestal, el Ministerio de Educación Nacional se ha acogido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Artículo 150 de la Constitución Política, la cual ha definido que la inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) le corresponde al Gobierno Nacional, en virtud de la discrecionalidad con la que cuenta para adoptar iniciativas en materia de gasto público. Dicha jurisprudencia también ha establecido que la vocación de incluir un gasto en el PGN es una actividad de atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual no puede ser ni impuesta ni exigida. Por ejemplo, para el caso de Leyes del Congreso que obligan al Gobierno a incluir gastos en el PGN, es al Gobierno al que en el marco</p>

de sus competencias para incorporar partidas en el anteproyecto de PGN, puede abstenerse, si así lo considera, pues cuenta con un margen de maniobra en la materia que le permite actuar de esa forma, "[...] de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano y de los principios y objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico de presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales" (Sentencia C782 de 2001).

Otros aspectos relevantes para efectos en materia de técnica presupuestal son, que el Ministerio de Educación Nacional solo puede distribuir las partidas en el PGN e incluir apropiaciones en el mismo que correspondan a lo establecido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, incorporado en el Decreto 1068 de 2015 -Único reglamentario del Sector Hacienda-) y en los artículos 38 y 39 del Decreto 111 de 1996 (incorporados como el artículo 2.8.3.1.3 en el Decreto 1068 de 2015). Por otra parte, las que atiendan las indicaciones del artículo 2.8.3.1.3 del Decreto 1068 de 2015 respecto a la conformación del sistema presupuestal y al equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo y la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, entre otros. También se identifica que, si se adopta la propuesta del Proyecto de Ley, se rompe el principio de planeación al cual se refiere el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que el PGN deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones, herramientas de planeación financiera que no han contemplado los gastos asociados al Proyecto de Ley.

Este proyecto de Ley contribuye a mejorar las condiciones de vida de los estudiantes adolescentes y jóvenes cobijados por medidas privativas de la libertad en Centro de Atención Especializada del ICBF amparados por medidas del SRPA. No obstante, es necesario que se tenga en cuenta que el Ministerio de Educación y el ICETEX ya cuenta con Fondos que pueden beneficiar a los sujetos del Proyecto de Ley. Por otra parte, de acuerdo con los argumentos antes presentados, no es viable que este Ministerio incluya apropiaciones en el PGN para crear el 'fondo especial de ayudas educativas' propuesto en los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley.

Por lo anterior, esta Cartera sugiere de manera respetuosa a la Cámara de Representantes que se excluya al Ministerio de Educación del artículo 5 y que los recursos para el funcionamiento se asignen desde el presupuesto del ICBF, o desde su sector administrativo, pero no desde dicho Ministerio, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa esta Cartera, mediante los cuales se ejecutan más de \$2 billones anuales para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes vulnerables en todo el territorio nacional.

Por otra parte, que se revise el artículo 6 y se ajuste, entre otras, en las condiciones presentadas en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales y en las recomendaciones dadas en el presente concepto, incluyendo la de excluir al Ministerio de Educación en la financiación del fondo que se pretende crear, tal como se manifestó para el artículo 5, así como no continuar con el trámite legislativo del parágrafo 4 del artículo 6.

III. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones y sin perjuicio del concepto que emita el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus

funciones asignadas mediante el Decreto Nacional 5012 de 2009, de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, a continuación, presenta las siguientes recomendaciones respecto de la iniciativa analizada:

- Respecto del artículo 4, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente sugiere incluir dentro del artículo la mención de las estrategias y materiales de la estrategia nacional de orientación socio ocupacional – proyecta T que actualmente se implementa en el país.

- Esta Cartera también se permite recomendar que los recursos para la financiación del fondo sean asignados desde el presupuesto del ICBF o desde su sector administrativo, pero no desde el Ministerio de Educación Nacional. De esta manera, se recomienda la exclusión de esta Cartera del artículo 5 de la iniciativa en los términos incluidos en el artículo sugerido en las recomendaciones, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas a su cargo.

- El Ministerio de Educación Nacional respetuosamente solicita que el Honorable Congreso de la República revise los objetivos previstos en los artículos 5 y 6 de la iniciativa, dado que exponen que el Fondo está orientado a garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria; sin embargo, en sus párrafos se hace alusión al acceso de programas de pregrado y acceso a instituciones de educación superior, específicamente en el parágrafo 3 del artículo 5, en el cual se hace referencia a 'una (1) sola carrera de educación superior en la modalidad de pregrado'. Lo anterior, teniendo en cuenta que los programas de educación superior son diferentes a los programas para el trabajo de desarrollo humano, se sugiere comedidamente que se aclare o concilie el alcance de los programas que se beneficiarían con el Fondo.

- De la misma manera, se sugiere que en la revisión y ajuste del artículo 6, se tengan en cuenta las condiciones presentadas en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales y en las recomendaciones dadas en el presente concepto, principalmente que se excluya al Ministerio de Educación Nacional en la financiación del fondo que se pretende crear, tal como se manifestó para el artículo 5, así como no continuar con el trámite legislativo del parágrafo 4 del artículo 6.

- Finalmente, se propone definir si los apoyos o ayudas educativas que se otorgarán en virtud de la Ley se harán a título de subsidio o de crédito educativo condonable, de tal forma que la población beneficiaria, y las diferentes partes interesadas, conozcan desde el inicio el tipo de ayuda que recibirán por parte del Gobierno Nacional.

- El Ministerio de Educación Nacional respetuosamente recomienda de acuerdo con lo planteado en las consideraciones técnico-jurídicas de este concepto, ajustar el artículo 7°.

A continuación, se propone una nueva redacción de las normas mencionada en el presente concepto.


Texto de la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley	Texto sugerido MEN
Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que, con trato preferente, se brinde una	Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. Implementéense como estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley la estrategia nacional de orientación socio

Texto de la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley	Texto sugerido MEN
orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.	ocupacional <i>Proyecta T</i> del Ministerio de Educación Nacional. La estrategia permitirá que, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.
El Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estarán a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. Para ello, deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional estarán a cargo de la implementación de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los elementos necesarios para su desarrollo. Se deberá coordinar con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.
Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.	Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.
Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.	Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo de la implementación y seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.
Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. (...)	Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. (...)

Texto de la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley	Texto sugerido MEN
Parágrafo 2. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley.	Parágrafo 2. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas.
Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF establecerá mecanismos y programas para disminuir la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas. En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten. El Sena, en asociación con el ICBF y con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adaptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.	Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF establecerá los mecanismos y orientará los programas enfocados a promover la mitigación de la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA en coordinación con el ICBF y con el Ministerio de Justicia y del Derecho priorizará, facilitará y promoverá el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen parámetros para la reglamentación de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia.

<p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica Bogotá D.C.,</p> <p>Honorable Congresista JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Ciudad.</p> <p style="text-align: center;">  Radicado: 2-2022-005919 Bogotá D.C., 11 de febrero de 2022 14:19 </p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 4816/2022/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 234 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen parámetros para la reglamentación de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia".</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal del Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, Dr. Orlando Arribal Guerra de la Rosa, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "proteger y garantizar el derecho a la salud de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras existentes en el territorio nacional, mediante el reconocimiento y salvaguarda de su integridad cultural y de sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales; de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales y las demás leyes relativas a dichas comunidades". Lo anterior, a través de "la conservación y transferencia de saberes y tradiciones a sus generaciones y el empoderamiento de la población afro del país en la participación y toma de decisiones respecto a sus condiciones de vida y bienestar, especialmente en lo relacionado con su acceso a los servicios de salud"².</p> <p>El proyecto de ley se sustenta en la especial atención que la Organización Internacional del Trabajo OIT ha brindado a los pueblos tribales "...al reconocer que ellos se encuentran en condiciones socioeconómicas y laborales más difíciles que el resto de la población, con motivo, principalmente, a la discriminación generada a causa de su etnia o raza...ejemplo de ello es el Convenio 109 sobre Pueblos indígenas y tribales, adoptado el 20 de julio de 1989, que surgió a partir de la necesidad de atender la situación presentada en muchos países en relación con que estos pueblos no gozaban de los derechos en iguales condiciones y niveles que la otra parte de la población y que en consecuencia, estaban viendo un detrimento en sus condiciones de vida y costumbres..."³.</p> <p>Con el fin de lograr el objeto citado, el artículo 4 propone:</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ² Gaceta 1516 de 2021. ³ Gaceta 1516 de 2021.</small></p>	<p>Artículo 4. El gobierno nacional, dentro de un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, deberá reglamentar y garantizar el derecho de acceso y la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Sistema General de Seguridad Social en Salud Colombia, con observancia de la protección a la diversidad e integridad cultural y autonomía de dicha población. En razón de ello, deberá reglamentar la forma de operación, financiamiento, funcionamiento y control de un Sistema de Seguridad Social con enfoque diferencial aplicable a la población negra, afro, raizal y palenquera del país, organizado y prestado a nivel comunitario bajo su propia responsabilidad y control, que atienda sus condiciones sociales, económicas, geográficas, y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. (...)"</p> <p>De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, "...El proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno Nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha y funcionamiento de un Sistema de Seguridad Social en Salud especial aplicable a la población negra, afro, raizal y palenquera del país, teniendo así ésto la potestad de adaptar lo consagrado en la iniciativa legislativa a las condiciones específicas, alcances y límites del marco fiscal. "</p> <p>Así las cosas, tal como está planteada la iniciativa, este Ministerio no encuentra que conlleve un impacto fiscal debido a que no se exigen ni se comprometen recursos adicionales del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, que será el Gobierno nacional quien reglamente las garantías de acceso y participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Sistema General de Seguridad Social en Salud Colombia, cuyo ejercicio debe ceñirse, entre otros cánones, a la observancia de las disposiciones constitucionales y legales previstos en el ordenamiento jurídico presupuestal y fiscal colombiano.</p> <p>Sin embargo, existe un riesgo contingente en caso de que la intención del legislador sea la de crear un régimen especial con una prima adicional. En este caso, existiría un riesgo fiscal que no puede ser cuantificado, pues dependerá tanto de la población afiliada como del valor diferencial. En este orden de ideas, este Ministerio considera que el Proyecto de Ley debe ser explícito en que el Sistema de Seguridad Social propuesto no implicará ponderadores adicionales al del Sistema General. En ese sentido, se sugiere adicionar un parágrafo 3 al artículo 4 de la iniciativa del siguiente tenor:</p> <p>Parágrafo 3: El Sistema de Seguridad Social con enfoque diferencial aplicable a la población negra, afro, raizal y palenquera del país no implica incremento adicional sobre el valor fijado en la Unidad de Pago por Capitación derivado de la pertenencia al mismo.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, no sobra mencionar que ha sido un interés constante del Gobierno nacional y del Legislador, como política pública, buscar mecanismos de protección y ofrecer garantías efectivas a los derechos de esta población, lo que ha quedado plasmado en los diferentes planes de desarrollo. En este sentido, el numeral 7 del artículo 9 de la Ley 152 de 1994⁴ consagró la participación de las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación y la Ley 1151 de 2007⁵ en el literal 7.3 del artículo 6 estableció lineamientos para el fortalecimiento de la población afro colombiana, para lo cual estarán "(...) Las estrategias generales estarán orientadas a mejorar la capacidad institucional para la atención de los grupos étnicos a nivel nacional y territorial (...)".</p> <p>En línea con lo anterior, la Ley 1955 de 2019⁶ estableció:</p> <p><small>⁴ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. ⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. ⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".</small></p>
---	--

Artículo 4º. Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019- 2022. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022 se estima en un valor de mil noventa y seis, como uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018, el cual incluye el componente Plan Plurianual de Inversiones para la Paz de forma transversal y que se estima en un valor de treinta y siete como uno (\$37,1) billones, a pesos constantes de 2018.

(...)

Parágrafo 3º. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluyen de manera transversal las proyecciones indicativas acordadas en el marco de las consultas previas con los grupos étnicos por veintinueve (\$29) billones, estimadas para los pueblos indígenas en diez (\$10) billones, los cuales se destinarán para el cumplimiento de los acuerdos que corresponden al Capítulo de los pueblos indígenas, y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por valor de diecinueve (\$19) billones, considerando el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno nacional de acuerdo con todas las fuentes del presente Plan Plurianual de Inversiones y serán sujetos de control fiscal por el órgano competente. (...)

(...)

Artículo 219. Trazador presupuestal. Las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, con el fin de preparar anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en desarrollo de estos pueblos de la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso.

Este informe deberá ser presentado a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias de concertación y consulta de nivel nacional de cada uno de estos pueblos y comunidades. (...)" (Subrayado fuera del texto)

En este sentido, el Gobierno nacional para este cuatrienio ha previsto, entre los ejes transversales, asignaciones presupuestales del orden de 19 billones provenientes del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022 que, en todo caso, están sujetos al control fiscal por el órgano competente y a consideración del Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del sector.

En virtud de lo expuesto en precedencia, este Ministerio manifiesta sus consideraciones del orden fiscal sobre la iniciativa y solicita se adicione el parágrafo sugerido. Igualmente, reitera la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico
DPPNVDGREGSIOAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Sonia Lorena Ibagón Avila
UI-0023/2022

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

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho del Viceministro Técnico

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



Radicado: 2-2022-001586
Bogotá D.C., 14 de enero de 2022 15:03

Radicado entrada
No. Expediente 948/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 244 de 2021 Cámara *"Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto¹ *"a. diferenciar a las familias múltiples, de las familias numerosas, siendo las segundas un concepto ya adoptado en la legislación colombiana por medio de la Ley 1361 de 2009; b. Introducir en la normalidad colombiana el concepto de familia múltiple, a fin de extender, priorizar y mejorar la atención del Estado, c. Sensibilizar a la sociedad sobre la realidad de los nacimientos múltiples"*.

En particular, el artículo 2 de la iniciativa modifica el artículo 8 de la Ley 1361 de 2009, en el sentido de adicionar el concepto de familia múltiple como aquella que en un mismo parto haya gestado 2 o más hijos.

El artículo 3 adiciona un artículo (8A) a la Ley 1361 de 2009, donde se establece que las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) deberán implementar programas de seguimiento y control a dichas familias múltiples, desde el embarazo hasta la mayoría de edad de los hijos múltiples. Igualmente, deberán suministrar uno o varios asesores en salud para que apoyen a la familia en su domicilio en caso de que se requiera, incluyendo plan canguro, asesoría en lactancia y alimentación complementaria, consulta pediátrica y especializada, atención psicológica, psiquiátrica, neurológica para toda la familia, aplicación de vacunas, entre otros.

Al respecto, cabe señalar que la inclusión de estas actividades dentro del Sistema General de Seguridad Social de Salud es incierta, puesto que no se determina quién asumirá el costo en que deberán incurrir las entidades prestadoras de salud y demás operadores de salud públicos y/o privados, ya que no identifica fuente de financiación de las mismas,

¹ Gaceta del Congreso No. 1551 de 2021. Página 7.
² Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia.

desconociendo a su vez los principios de **sostenibilidad** y **eficiencia** de la Ley Estatutaria de Salud – Ley 1751 de 2015², que en su artículo 6, determina:

"ARTÍCULO 6o. ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

(...)

i) **Sostenibilidad.** El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal;

(...)

k) **Eficiencia.** El sistema de salud debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población (...)"

Los recursos de la salud **son limitados**, y, por esta razón, la **destinación y priorización** de recursos necesarios para la promoción, prevención, paliación, atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas no pueden ser establecidas sin contar con el respaldo y criterios de orden **técnico – científico**, so pena de entrar en abierta oposición con el uso **eficiente** de dichos recursos y el principio de **sostenibilidad** promulgados en la Constitución y la Ley Estatutaria de Salud. Debe recordarse, además, que la sostenibilidad fiscal, tal como dispone la Constitución Política en su artículo 334 no es una responsabilidad privativa de la Rama Ejecutiva del poder público, quien tiene a su haber orientar el ejercicio de las competencias de todas las Ramas y Órganos.

En efecto, la Constitución Política reza en su artículo 334 como sigue:

"Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

(...)

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. (...)"

En este sentido, es necesario recordar que la Corte Constitucional ha reconocido que las leyes orgánicas y estatutarias hacen parte del bloque constitucional, por lo que estas normas tienen jerarquía superior y sirven de parámetro de constitucionalidad para la expedición de otras leyes; adicionalmente, una ley estatutaria se presenta como un desarrollo

³ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

directo de la Constitución, por lo que no habría lugar a que una ley ordinaria modifique o desconozca disposiciones de rango superior. En este sentido, se pronunció la Corte Constitucional⁴, a saber:

"En uniforme jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que la revisión de constitucionalidad de asuntos sometidos a su competencia, no solo se realiza frente al texto formal de la Constitución Política y aquellas disposiciones que tengan rango constitucional según lo haya señalado la propia Constitución (bloque de constitucionalidad stricto sensu) sino que dicha revisión también es posible con base en normas que son parámetros válidos para analizar la constitucionalidad de disposiciones sometidas a su control. (Bloque de constitucionalidad lato sensu).

En este orden de ideas, y acorde con la jurisprudencia constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad - sentido lato- los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Constitución, las leyes orgánicas y las leyes estatutarias en algunas ocasiones. Así las cosas, los contenidos normativos referidos son parámetros de validez constitucional para confrontar normas de inferior jerarquía, y en consecuencia ante contradicción evidente entre estas y aquellas, la Corte debe optar por retiradas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, su interpretación debe realizarse acorde y sistemáticamente con toda la Constitución con el propósito de que se realice una integración normativa constitucional que permita resguardar la integridad de la Carta."

Por tal razón, la propuesta de inclusión normativa encaminada a garantizar el acceso a un especialista en medicina materno fetal debería ser objeto de evaluación bajo la consideración de que los partos múltiples anuales suman más de 11.000, mientras que la totalidad de los especialistas activos⁵, con corte a julio de 2021, es de 116 personas. Solo considerando a quienes se encuentran en las actividades económicas de atención a la salud humana, se encuentra a 99 profesionales, lo que implicaría que anualmente cada uno de ellos tendría que atender, en promedio, 113 gestantes al año. Este número parece bastante elevado, sobre todo considerando que a cada mujer se le tendría que hacer varias atenciones. En consecuencia, se recomienda que la necesidad de este tipo de especialista quede a discreción del médico tratante y no en una ley (ver Tabla 1):

Tabla 1. Distribución geográfica de especialistas y nacimientos

Etiquetas de fila	Número de Especialistas	Nacimientos	
		Múltiples	Nacimiento por especialista
05 – Antioquia	6	1.293	216
08 – Atlántico	5	729	146
11 - Bogotá, D.C.	46	1.523	33
13 – Bolívar	2	658	329
15 – Boyacá	1	246	246
17 – Caldas	1	128	128
18 – Caquetá	1	93	93
19 – Cauca	5	279	56
20 – Cesar	2	390	195
25 - Cundinamarca	2	604	302
41 – Huila	2	239	120

⁴ Sentencia C – 238 de 2010.
⁵ Para efectos del presente documento, los especialistas activos se definen como aquellos que, simultáneamente, i.) tengan la subespecialidad propuesta en el presente proyecto de ley, ii.) sean cotizantes a pensiones con corte a julio de 2021 y iii.) estén inscritos en el Registro de Talento Humano en Salud – ReTHUS.

47 - Magdalena	2	456	228
52 – Nariño	3	270	90
54 - Norte de Santander	4	359	90
66 – Risaralda	3	171	57
68 – Santander	7	443	63
73 – Tolima	1	246	246
76 - Valle del Cauca	5	836	167
85 – Casanare	1	126	126
Total general	99	9.089	
Otras ET		1.928	

Fuente: REHUS y Estadísticas Vitales.

La tabla 1 muestra el número de nacimientos en el ámbito departamental por especialista en medicina materno fetal. Se observa que cerca del 17,5% de los nacimientos tendrían que ser atendidos en entidades territoriales distintas a las que residen, aumentando los costos relacionados al embarazo. Además, debido a la concentración de especialistas en Bogotá, el volumen de atención en otras entidades territoriales se hace aún más difícil.

En segundo lugar, se recomienda revisar los tiempos y la pertinencia del párrafo del artículo 3, que trata de un estudio técnico que deberá realizarse en el término de 3 meses después de entrada en vigencia la ley, con el fin de que el Plan Ampliado de Inmunización (PAI) garantice la protección a los niños prematuros y a término de bajo peso, incluyendo de manera progresiva las vacunas complementarias hexavalente, neumococo cepa 19 A y meningococo, pues el Ministerio de Salud y Protección Social debe hacer la apropiación para la contratación del estudio técnico con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, lo cual puede tomar entre 6 meses y un año. Adicionalmente, con base en la experiencia del Ministerio de Hacienda, el estudio tomaría 6 meses adicionales.

Finalmente, este Ministerio considera inconveniente que se ordenen inclusiones al PAI sin sustento técnico que soporte dichas inclusiones y sin considerar las implicaciones fiscales de la medida. Así, este Ministerio manifiesta que, si se considera conveniente, se realicen los estudios correspondientes, pero, en cualquier caso, la inclusión de las vacunas dependerá de los resultados de los estudios que determinen, entre otras, tanto la necesidad de inclusión como la viabilidad del esquema de financiación.

No obstante lo anterior, es pertinente indicar que ya se encuentran contempladas en el PAI las vacunas complementarias contra meningococo y neumococo cepa 19⁶ entre los 0 y 5 años de edad, de manera que adicionar a ello vacunas complementarias, se reitera, debe ser el resultado de un proceso de evaluación técnico y científico, de acuerdo con los parámetros que el Ministerio de Salud defina al respecto.

En consecuencia, en caso de insistirse en esta propuesta legislativa, se sugiere la siguiente redacción:

PARÁGRAFO: *A más tardar en el término de tres años después de promulgada esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberán realizar estudios para evaluar la necesidad de la inclusión de estas vacunas y la viabilidad de su esquema de financiación a través del Plan Ampliado de Inmunización (PAI). De conformidad con los resultados, el PAI, podrá garantizar, de acuerdo con el estudio y de manera progresiva, la protección con la aplicación de las vacunas, Hexavalente, neumococo conjugada PCV13 (incluye serotipos 19A, 6A y 3), vacunas meningococo conjugada*

(serogrupos ACYW) para a los niños prematuros y a término de bajo peso que se encuentren en programa canguero. La garantía de las vacunas estará sujeta al uso razonable de los recursos del PAI.

Aunado a lo ya considerado, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, en virtud del cual toda iniciativa legislativa 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.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio solicita, respetuosamente, se acojan las recomendaciones efectuadas al Proyecto de ley del asunto, en caso contrario, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico

DGPPND/REGRESOIAJ

UU-2471/21

Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a:

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2021 CÁMARA, 111 DE 2020 SENADO

por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las Asociaciones Campesinas y de las Asociaciones Agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la Administración Pública, y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2021-069012

Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2021 14:49

Radicado entrada
No. Expediente 59231/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley 268 de 2021 Cámara, 111 de 2020 Senado "Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las Asociaciones Campesinas y de las Asociaciones Agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la Administración Pública, y se dictan otras disposiciones"

Respetada Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia aprobado en tercer debate al Proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "establecer el marco jurídico para la constitución, registro, certificación y vigilancia de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias nacionales, regionales, departamentales o municipales, facilitar sus relaciones con la Administración Pública, y generar los espacios de participación necesarios para el desarrollo de su capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas del estado en relación con el sector campesino, el desarrollo rural, y los acordados sobre la Reforma Rural Integral."

Para tal fin, el artículo 7 dispone que "El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será la entidad responsable de adelantar las labores de inspección, control y vigilancia sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias nacionales, respecto del cumplimiento de sus estatutos, las leyes y decretos relacionados con su constitución y funcionamiento. Las secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales, o las dependencias que hagan sus veces, ejercerán la Inspección, Control y Vigilancia sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias municipales, departamentales o regionales de

su respectiva jurisdicción, según el domicilio principal de aquellas y tendrán las mismas facultades previstas para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el presente artículo."

Al respecto, es pertinente resaltar que esta propuesta conllevaría que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incurra en gastos adicionales no contemplados en los instrumentos de planeación presupuestal y fiscal dado que la propuesta impondría obligaciones adicionales al Ministerio. Del mismo modo, se advierte que la disposición mencionada desconoce el rol del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como jefe de la administración de su respectivo sector, toda vez que según el artículo 58 de la Ley 489 de 1988¹, los Ministerios tienen como objetivos primordiales "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen", los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de estas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 Constitucional, en el que se establece que:

ARTICULO 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley².

En ese orden de ideas, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Decreto 111 de 1996²:

"Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó:

"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP)".

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

"Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la

¹ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 128 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<p>disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto". (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).</p> <p>Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Por lo tanto, si lo que se pretende con la inclusión de este inciso es que se destinen partidas adicionales para este fin, es de advertir que dichas apropiaciones no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.</p> <p>Igualmente, y en relación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en materia de las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias, se recomienda articular lo analizado con los avances surgidos en el tema con lo previsto en la Ley 1955 de 2019³ cuyo articulado, entre otras cosas, consagró:</p> <p>ARTÍCULO 7o. CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN ÁREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA NACIONAL EE <sic> ÁREAS PROTEGIDAS (SINAP). Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permitirán generar alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales. (...)</p> <p>Por su parte, el artículo 16 de la iniciativa señala: "...El gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales en el marco de sus competencias y autonomía promoverán programas especiales para el fortalecimiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias, en asuntos relacionados con la organización, capacitación, participación comunitaria, la cultura, el desarrollo de la economía campesina y el ambiente. El gobierno a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y del Interior, y los gobiernos departamentales y municipales, dispondrán de los recursos técnicos y económicos con los cuales se financiará la implementación de los programas a que se refiere el presente artículo."</p> <p>En lo que compete a las entidades territoriales, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas". La omisión de esta disposición constitucional podría generar presiones de gasto en estas entidades para el cumplimiento de las competencias establecidas en el proyecto</p> <p><small>³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".</small></p>	<p>legislativo y en caso tal que resulten insuficientes, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados actualmente para garantizar los recursos necesarios para la atención de las obligaciones. De otra parte, frente a esta disposición y las mencionadas anteriormente, estas podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sean ejecutadas con personal ya vinculado a las entidades correspondientes, y no impliquen la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas; dicho esto, se advierte que todas las modificaciones de plantas de personal deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022⁴, respecto al control de gastos de personal de entidades públicas del orden nacional, lo determinado en el artículo 2° del Decreto 371 de 2021⁵ "Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación", lo consagrado en el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021⁶ "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022" y demás Directivas Presidenciales al respecto</p> <p>En consonancia con lo anterior, es preciso recordar que Ley 2155 de 2021⁷, recientemente aprobada por el Congreso de la República, de iniciativa del Gobierno nacional, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el Gasto Público, en el que se contempla entre al menos cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan las vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:</p> <p>"Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022–2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1,9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil.</p> <p><small>⁴ ARTÍCULO 51. modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad. Así mismo, deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal. ⁵ ARTÍCULO 2. Modificación de la estructura, la planta de personal y gastos de personal. La planta de personal y la estructura organizacional de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, solamente se podrá modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad. ⁶ ARTÍCULO 14 (...). El Departamento Administrativo de la Función Pública aprobará las propuestas de modificaciones a las plantas de personal, cuando hayan obtenido concepto o viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. ⁷ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.</small></p>
--	--

internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, la **racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales." (...)

Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo."

Este artículo votado, como orgánico en su trámite legislativo, tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como gubernamental, de tal manera que esta Cartera llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Por último, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁸, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General
DGPPN(OAJ)

ELABORÓ: Jean Marco Feria Percozo.
REVISÓ: German Andrés Rubio Castiblanco
Con copia: Dr. Jorge Humberto Montilla – Secretario General de la Cámara de Representantes
UU-2427/2021

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2020 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural
y se dictan otras disposiciones.*

<p>Concepto al proyecto de ley No. 271 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto</p> <p>La iniciativa busca desarrollar una política pública de emprendimiento rural, mediante la creación y el fortalecimiento de espacios, programas y líneas que promuevan la tecnificación del sector agrario, desde la articulación institucional entre entidades del orden nacional y territorial, y con el fin de mejorar las capacidades, sensibilización, sostenibilidad, productividad y competitividad del campesinado Colombiano.</p> <p>Dentro de las medidas propuestas se encuentra la creación de los Centros de Emprendimiento Rural – CER, encargados de diseñar e implementar programas de capacitación, promover el retorno de los jóvenes al campo, la tecnificación del sector rural, asesorar a pequeños agricultores. Para el desarrollo de sus funciones, los CER podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional. De igual manera el proyecto plantea el fortalecimiento del emprendimiento rural juvenil a través de programas de capacitación ofrecidos por el SENA, el establecimiento de líneas especiales de créditos para estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior para el sector agrícola, el establecimiento de prácticas y pasantías agrarias y el fomento para el acceso a la tecnología, la promoción de la asociatividad y garantías de precios justos.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizada la nueva ponencia y teniendo en cuenta que algunas de las recomendaciones presentadas por esta Cartera, no fueron tenidas en cuenta a continuación se reiteran las observaciones sobre los artículos 3, 5 y 6.</p> <p>Artículo 3.</p> <p>Artículo 3. Centros de Emprendimiento Rural - CER. Créase los Centros de Emprendimiento Rural “CER”, para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:</p> <p>a) <i>Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.</i> b) <i>Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.</i> c) <i>Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.</i> d) <i>Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.</i> e) <i>Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.</i> f) <i>Llevar a cabo programas productivos de manera articulada con la Comisión Regional de Competitividad descritas en la Agenda Integrada de Competitividad e Innovación de cada región y su estructura económica, teniendo en cuenta el perfil, vocaciones productivas y las dinámicas de producción agrícola familiar y de seguridad alimentaria de las comunidades.</i> <i>Asesorar en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.</i></p>	<p>h) <i>Articular la estrategia “Somos Rurales” del Ministerio del Trabajo, Colombia Emprende y los programas Alianzas Productivas y “El Campo Emprende”, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.</i> i) <i>Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.</i> j) <i>Asesorar, acompañar y aportar a la formalización en el sector rural con un enfoque asociativo-cooperativo como mecanismo de fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria de las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.</i> k) <i>Apoyar en procesos de sensibilización para el fomento del emprendimiento y la empresarialidad a la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores.</i></p> <p><i>Parágrafo 1°. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y su implementación será en los municipios y Departamentos.</i> <i>Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.</i></p> <p><i>Parágrafo 2°. Para el desarrollo del proceso de sensibilización, formación y acompañamiento para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente en las zonas rurales.</i></p> <p><i>Parágrafo 3°. Una vez creados y puestos en funcionamiento los “CER”, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo contarán con el apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces, para que sirva de articulador con las comunidades de los municipios enunciados en el Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como de las comunidades de los municipios donde se adelanten programas de desarrollo alternativo para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.</i></p> <p>Frente a los objetivos de los Centros de emprendimiento Rural - CER.</p> <p>El artículo 3 crea y define los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural – CER, enfocados a brindar herramientas a pequeños agricultores, emprendedores rurales en etapas tempranas, nuevas asociaciones y jóvenes que deseen retornar al campo, principalmente.</p> <p>Frente al particular, el Ministerio de Educación Nacional considera necesario que dentro del objetivo de la iniciativa se incluyan los procesos de sensibilización al emprendimiento. En el marco de implementación de la Ley 1014 de 2006 “De fomento a la cultura del emprendimiento”, se estableció la sensibilización como la primera etapa de la Cadena Nacional del Emprendimiento, seguida de la identificación de las oportunidades, la formulación de modelos de negocio, la puesta en marcha y la aceleración o consolidación del modelo empresarial.</p> <p>En esta primera etapa se promueve la cultura de la innovación, la mentalidad emprendedora (transformación de paradigmas), se desarrollan habilidades gerenciales y capacidades creativas, buscando concientizar a las personas para que perciban el valor o la importancia del emprendimiento y se motive su accionar, logrando influenciar los proyectos de vida de la población”.</p> <p>En línea con lo anterior, esta Cartera considera importante incluir dentro de los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural - CER actividades dirigidas a los niños, niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores que hagan parte del sector educativo en los niveles de básica</p> <p>1 Mesa de Emprendimiento, 2012</p>
<p>secundaria y media, con el fin de fomentar el mencionado proceso de sensibilización en emprendimiento dentro de los contextos educativos de las zonas rural y rural dispersa, de acuerdo con los objetivos de cada institución educativa, que permitan a su vez, la continuidad de su formación posmedia y/o la inserción al mundo productivo.</p> <p>De igual forma, esta Cartera considera pertinente que se articule lo dispuesto en el articulado con el accionar de la Red Nacional de Emprendimiento, de la Mesa Nacional de Competitividad y de la Red Regional de Emprendimiento, que desde el nivel nacional y territorial, respectivamente, apoyan procesos de formación e iniciativas productivas que favorecen los proyectos de vida de la población, de conformidad con la Ley 1014 de 2006 “De fomento a la cultura del emprendimiento” y la Ley 1253 de 2008 “Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Así mismo, en relación con el literal g) del artículo 3 que dispone como objetivo del CER la asesoría “en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros”, el Ministerio de Educación Nacional sugiere realizar el cambio de “plan de negocio” por “modelo de negocio”, dada la practicidad con la que se puede formular este último, puesto que la estructura de un plan de negocios tiene más elementos para su formulación y desarrollo.</p> <p>El modelo de negocio se entiende como una metodología que permite diseñar, en la práctica, los núcleos y relaciones clave del negocio donde se crea y se entrega valor. Existen múltiples formas de modelo de negocios según el tipo de organización, sector, mercado, tamaño, contexto y filosofía del emprendedor, empresario, o inversionista, pero prácticamente todas, en los últimos años, han surgido de la metodología diseñada por Osterwalder², CANVAS o Lienzo, sobre el cual se diseña el modelo en 9 núcleos relacionales que muestran el proceso de creación y entrega de valor en una forma que facilita su continua revisión. Las características esenciales de estos modelos fueron desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional en la Guía No. 39 sobre “La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos”, la cual puede ser consultada en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-287822_archivo_pdf.pdf.</p> <p>Por último, es importante resaltar que la Ley 2069 de 2020, estableció un marco regulatorio que propicia el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social, generar equidad, mejorar las condiciones habitantes fundamentales para el emprendimiento, promover la creación de empresa y facilitar el funcionamiento de las Mipymes.</p> <p>Dentro de las disposiciones incluidas en la ley se encuentran medidas relacionadas con la promoción del campo, como las contenidas en los artículos 2, 15, 33 y 34 que incluyen programas de capacitación especial y acceso a programas de aceleración de empresas a la Mipymes del sector agropecuario y recursos para investigación, entre otros aspectos.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, esta Cartera de manera respetuosa sugiere incluir dentro de los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural, actividades relacionadas con la sensibilización de los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores en relación con las actividades de emprendimiento, y el acompañamiento que el CER pueda realizar a los diferentes proyectos productivos realizados por las instituciones educativas de las zonas rurales. Adicionalmente se</p> <p>2 Alexander Osterwalder, 2006. Business Model Generation</p>	<p>sugiere ajustar el objetivo g) con el fin de orientar las asesorías, no a la construcción de planes de negocios, sino a la formulación de modelos de negocio, dada su practicidad. .</p> <p>• De la naturaleza jurídica y funcionamiento del ICETEX en relación con el artículo 5.</p> <p>El artículo 5 crea una línea especial de créditos condonables para acceder a estudios en áreas agropecuarias, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 5. Línea especial de crédito para estudios técnicos, tecnológicos y Educación superior para el sector agrícola. Icetex en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas afines de ciencias agropecuarias, ciencias económicas y administrativas y ciencias de la educación siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo. Parágrafo 1°. Para este fin el Icetex podrá utilizar las líneas de créditos educativos ya establecidas para aplicar la disposición del presente artículo Parágrafo 2°. Adicionalmente, Bancoldex pondrá a disposición la oferta disponible para efectos de viabilizarían de los proyectos productivos que se desarrollen para el emprendimiento rural.</p> <p>Frente a este tema este Ministerio considera necesario destacar la naturaleza jurídica del ICETEX, de conformidad con lo expuesto en la Ley 1002 de 2005:</p> <p>“ARTÍCULO 2o. OBJETO. El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3.”</p> <p>En desarrollo de su objeto, el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1002 establece las siguientes operaciones autorizadas al ICETEX:</p> <p>“ARTÍCULO 4o. OPERACIONES AUTORIZADAS. <Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 1911 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones previstas en el Decreto-ley número 3155 de 1968, en la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley número 663 de 1993 y en el Decreto número 276 de 2004, en desarrollo de su objeto social, el Icetex podrá: [...] 4. Administrar fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional.”</p> <p>En este contexto, al ICETEX le asiste la facultad legal de colocar créditos y servir de administrador de los recursos que el gobierno nacional y terceros disponen para propósitos educativos. Esta potestad está contenida en las normas antes referidas, así como en otras derivadas de los estatutos de la Entidad, que desarrollan su misión. Por lo anterior, el ICETEX actúa como mandatario en la administración de Fondos especiales, creados por entidades del gobierno nacional, entes territoriales, y entidades del sector cooperativo y privado.</p> <p>De otra parte, el artículo 9 de la Ley 1002 de 2005, indica que el patrimonio del ICETEX estará integrado por los aportes efectuados por la Nación y demás entidades públicas; el valor de sus</p>

<p>reservas; el superávit; la revalorización del mismo y los resultados de su ejercicio. Así las cosas, son fuentes de recursos del ICETEX para el cumplimiento de su objeto:</p> <p><i>"1. Las partidas que con destino al Iceltex se incluyan en el Presupuesto General de la Nación. 2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios. 3. Los rendimientos de las operaciones e inversiones que realice con recursos propios y de terceros. 4. Los bienes e ingresos, utilidades, intereses y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas. 5. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto. 6. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares. 7. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico."</i></p> <p>Dada su naturaleza especial, la destinación de los beneficios, utilidades y excedentes que el ICETEX obtiene como consecuencia del desarrollo de su objeto, debe efectuarse en los términos que consagra el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, razón por la cual una destinación exclusiva a una línea de crédito como la que se sugiere en el Proyecto de Ley examinado, puede desfinanciar e imposibilitar el cumplimiento de su misión para futuros periodos, afectando con ello a las nuevas generaciones que requieran de financiación para ingresar a la educación superior en Colombia, y a los beneficiarios actuales que no podrían renovar sus créditos para terminar sus estudios universitarios, máxime tratándose de una línea de crédito que no se encuentra focalizada en personas vulnerables o condicionada a resultados académicos previos sobresalientes, como ocurre con las demás líneas de apoyo de la Entidad.</p> <p>Sobre el particular, es importante señalar que el ICETEX opera un sistema de colocación de créditos bajo el principio de sostenibilidad financiera, entendido como la capacidad de asegurar su propia eficiencia, sostenibilidad y posibilidades de existencia; todo esto, dependiendo de su capacidad de endeudamiento y apalancamiento, en beneficio del aumento de cobertura de la educación superior.</p> <p>Por lo anterior, la tasa de interés de los créditos ofrecidos por el ICETEX se define en función de: (i) costo de fondeo de los recursos, (ii) costos operativos (origenación, administración, recuperación de cartera, funcionamiento), y, (iii) riesgo de cartera y pérdida esperada. Frente a estos dos últimos puntos, la entidad maneja unos índices superiores al sector financiero, y financia población en condiciones económicas que nos les permite acceder al sistema financiero.</p> <p>Por otra parte, reiteramos que el ICETEX podrá actuar como mandatario en la administración de Fondos especiales, creados por entidades del gobierno nacional (cuyos montos globales también son definidos por la ley de presupuesto), entes territoriales, y entidades del sector cooperativo y privado. Ello posibilita integrar recursos proporcionados por el gobierno nacional y que serían administrados como Fondos para otorgar la financiación pretendida, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el gobierno nacional, atados, en todo caso, a su disponibilidad fiscal.</p> <p>En este contexto, no puede desconocerse que la naturaleza jurídica del ICETEX, equivalente a la de una entidad financiera, le exige observar unos criterios de auto sostenibilidad que viabilizan su funcionamiento. Dentro de ellos, subrayamos los costos que genera su operación, sin discriminar si se trata de administración de recursos públicos o privados, pues ambos tienen la misma destinación y finalidad, esto es, fomentar la educación superior en el país.</p>	<p>Tenemos entonces que, si bien el Proyecto de Ley no es específico en la participación del ICETEX, la redacción propuesta en el artículo 5 antes relacionado, debe ajustarse al marco legal que gobierna a esta entidad, estableciendo así su participación como de administrador de los recursos que para el efecto disponga la Nación – Ministerio de Agricultura, a través del Fondo que se constituya.</p> <p>Ahora bien, frente al particular y reiterando los argumentos expuesto en relación con la Ley 2069 de 2020 creó el Fondo Especial administrado por el ICETEX al cual pueden acceder los campesinos y trabajadores del campo que cumplan las condiciones dispuestas para el mismo, con el fin de financiar total o parcial de programas especiales de formación, misiones empresariales, obtención de certificaciones, tutorías o mentorías especializadas o condonaciones de intereses corrientes en los créditos educativos vigente. El artículo 60 de la Ley dispone lo siguiente:</p> <p>"ARTÍCULO 60. PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO EN BENEFICIARIOS ICETEX. Créese un Fondo Especial, que será administrado por ICETEX, con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, aportes de ICETEX y/u otras entidades del orden regional, nacional o internacional, destinado a apoyar a quienes sean o hayan sido beneficiarios de programas de ICETEX y que sean admitidos en alguno de los instrumentos y/o programas de fomento y apoyo al emprendimiento del Gobierno Nacional. Este Fondo Especial permitirá la financiación total o parcial de programas especiales de formación, misiones empresariales, obtención de certificaciones, tutorías o mentorías especializadas o condonaciones de intereses corrientes en los créditos educativos vigentes. El Gobierno Nacional reglamentará en un periodo de 6 meses el funcionamiento y operación del mismo.</p> <p>De acuerdo con lo expuesto y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la viabilidad de la creación de línea de crédito, esta Cartera recomienda modificar el texto para dejar claro la calidad de administrador del ICETEX en el fondo que se pretende crear de conformidad con el marco legal establecido en la Ley 1002 de 2005 y eliminar el parágrafo 1.</p> <p>Así mismo ajustar las denominaciones <u>técnico profesional</u> y <u>universitarios</u>, con el fin de guardar coherencia con lo establecido en la Ley 30 de 1993.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6. <p><i>"Artículo 6". Prácticas y Pasantías Agrarias. Créase las Prácticas y Pasantías Agrarias, como una opción de grado, para jóvenes de todo el país, que quieran mejorar la sostenibilidad del campo, aportando a la tecnificación de la producción agrícola y el emprendimiento rural. Parágrafo 1°. Para tales efectos se tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 y la Ley 1780 de 2016 en el artículo 158 Parágrafo 2°. En consecuencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, plantean estrategias para la implementación de este artículo en un plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la presente ley. Parágrafo 3°. Tratándose de municipios PDET, las prácticas y pasantías agrarias que serán objeto de reglamentación por parte del Gobierno nacional de acuerdo a la disposición del parágrafo 2 del presente artículo, podrán llevarse a cabo en la estructuración y acompañamiento a proyectos productivos agrarios derivados de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PDET y, en su momento la Hoja de Ruta Única que los incorpore, liderados por la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces."</i></p> <p>El artículo 6 de la iniciativa crea las prácticas y pasantías agrarias, como una opción de grado, para jóvenes de todo el país, que quieran mejorar la sostenibilidad del campo, aportando a la</p>
<p>tecnificación de la producción agrícola y el emprendimiento rural, con apoyo a los Centros de Emprendimiento Rural – CER, la cual podrá estar articulada tanto con el sector público, como con el sector privado, y serán de obligatoria aplicación en el campo.</p> <p>El parágrafo primero dispone que para la aplicación del artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, referente a las prácticas laborales desarrolladas por estudiantes de educación superior de posgrado, de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de aprendices del SENA, así como de toda la oferta de formación por competencia, la cual será entendida como experiencia laboral. Así mismo, el parágrafo segundo dispone que la reglamentación de esta figura estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Frente a estas disposiciones es importante recordar que el Ministerio de Educación Nacional, es el ente rector del sector administrativo de la educación, y de acuerdo con las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994, 715 de 2010, y el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, tiene como funciones:</p> <p><i>"2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades. (...) 2.6. Velar por el cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen al Sector y sus actividades. 2.7. Evaluar, en forma permanente, la prestación del servicio educativo y divulgar sus resultados para mantener informada a la comunidad sobre la calidad de la educación. 2.8. Definir lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, establecer mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, así como reglamentar el Sistema Nacional de Información y promover su uso para apoyar la toma de decisiones de política. (...) 2.16. Dirigir el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento"</i></p> <p>Por lo tanto, esta Cartera tiene como función establecer las políticas y los lineamientos orientados a la prestación de un servicio de calidad, garante del acceso equitativo y permanente, de ahí que no sea competente para promover el desarrollo de prácticas o pasantías.</p> <p>Ahora bien, la implementación de las prácticas y pasantías agrarias, bien puede enmarcarse dentro del rendimiento práctico de la autonomía universitaria, reconocida a las instituciones de educación superior a través del artículo 69 de la Constitución Política, y reglamentada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Con base en una tal prerrogativa, estas instituciones están en libertad de "darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".</p> <p>Las atribuciones en comento, derivadas del sentido original de esta autonomía, y que buscan garantizar la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de las instituciones de educación superior, se apoyan en la idea de que el acceso a la formación académica debe realizarse en un escenario libre de interferencias del poder público, ora en el campo puramente académico, ora en la orientación ideológica y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.</p>	<p>En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la autonomía universitaria se establece como una garantía institucional, es decir, como una "protección constitucional" otorgada a las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional³.</p> <p>En suma, las prácticas y pasantías en el agro colombiano, no pueden imponerse por el legislador, comoquiera que su implementación reside en la autonomía universitaria que sujeta a las instituciones de educación superior.</p> <p>Ahora bien, en adición a las consideraciones constitucionales expuestas, es necesario señalar el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2069 de 2020 "Por medio de la cual se impulsa el Emprendimiento en Colombia", la cual en su artículo 77 creó los consultorios empresariales consultorios empresariales como un espacio de práctica para que con apoyo de estudiantes de pregrado de las universidades en el país se facilite el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio, así como el apoyo de asesorías a microempresas, pequeña empresa u organizaciones de economía solidaria productiva que estén o puedan estar en algún proceso, procedimiento o trámite de insolvencia, indicando:</p> <p>"ARTÍCULO 77. CONSULTORIOS EMPRESARIALES. Para asesoría gratuita a la micro empresa y organizaciones de economía solidaria productiva, las universidades que cuenten con programas de pregrado en economía, finanzas, contabilidad, administración de empresas, derecho, diseño e ingenierías, o carreras afines, en el marco de la autonomía universitaria podrán hacer uso de su infraestructura y capacidad técnica en programas, prácticas o consultorios empresariales, con el fin de que los estudiantes provean asesoría gratuita empresarial a micro empresas, pequeñas empresas u organizaciones de economía solidaria productiva, en asuntos financieros, contables, legales, tecnológicos y operativos, entre otros, para facilitar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio que potencien y mejoren su capacidad de gestión para el acceso a financiación y a los mercados de bienes y servicios. Igualmente, podrán apoyar y dar asesoría a microempresas, pequeña empresa u organizaciones de economía solidaria productiva que estén o puedan estar en algún proceso, procedimiento o trámite de insolvencia.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. La asesoría gratuita dispuesta en el presente artículo podrá ser prestada preferiblemente por aquellos estudiantes que hubieren cumplido al menos el ochenta por ciento (80%) del programa académico y que estén desarrollando su práctica, en un consultorio jurídico o en otro de los programas diseñados por cada universidad, y bajo la dirección, seguimiento y supervisión del director del centro, área específica, programa, alianza o del docente que se designe al efecto.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional podrá diseñar lineamientos y orientaciones para guiar la estructuración de 105 consultorios empresariales de las Instituciones de Educación Superior interesadas.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. El tiempo que haya durado el desarrollo de estas actividades de asesoría, podrá ser tenido en cuenta y reconocido como experiencia profesional, de acuerdo con la Ley 2043 de 2020.</p> <p>Con base en el expuesto, esta Cartera sugiere tener en cuenta los postulados derivados de la autonomía universitaria reconocida a las instituciones de educación superior por el artículo 69 de la Constitución Política, la cual podría ser vulnerada si se establecen obligaciones o lineamientos imperativos en relación con el desarrollo de sus programas académicos. De igual forma, recomienda excluir al Ministerio de Educación Nacional de la redacción del parágrafo 2 del</p> <p>3 Corte Constitucional. Sentencia C – 299 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.</p>

artículo 6 dado que las obligaciones a asignar no se encuentran relacionadas con el ámbito funcional de este Ministerio.

III. DEL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley en trámite crea una política pública de emprendimiento rural, entre otros, a través de la creación programas, líneas de crédito educativo y prácticas y pasantías que promuevan la tecnificación del sector agrícola, se establecen se mejore la articulación institucional entre entidades del orden nacional y territorial y se definen usos para la infraestructura educativa pública existente en todos los niveles educativos, todo esto en beneficio del campesinado. En este capítulo se presenta un análisis de la incidencia fiscal en el sector educativo del artículo 6 del Proyecto.

Análisis parágrafo 2 del artículo 6 del Proyecto de Ley

El parágrafo 2 del artículo 6 el cual establece que esta Cartera ministerial cree pasantías y prácticas agrarias.

Frente al parágrafo 2 del artículo 6, el cual obliga al Ministerio de educación a crear prácticas y pasantías agrarias, esta competencia no se relaciona con las funciones de esta Cartera Ministerial, pues estas se circunscriben a la autonomía universitaria reconocida a las instituciones de educación superior en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, la cual podría ser vulnerada si se establecen obligaciones o lineamientos imperativos en relación con el desarrollo de sus programas académicos o creación de prácticas o pasantías, por lo cual se sugiere excluir al Ministerio de Educación Nacional en la redacción de dicho parágrafo, en los términos incluidos en las recomendaciones del presente concepto. Por otra parte, este parágrafo desconoce la creación de prácticas para que estudiantes de pregrado de las universidades apoyen el emprendimiento y asesoren modelos de negocio y pequeñas empresas productivas, en el marco de la Ley 2069 de 2020.

La autonomía mencionada garantiza la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de las instituciones de educación superior y apoya que su formación académica, orientación ideológica y manejo administrativo y financiero se realice en un escenario libre de interferencias del poder público. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la autonomía universitaria se establece como una garantía institucional y como un mecanismo de protección constitucional para que las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria y los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional, por lo cual las prácticas y pasantías en el agro colombiano no pueden imponerse por el legislador, como quiera que su implementación reside en la autonomía universitaria que sujeta a las instituciones de educación superior.

El Ministerio de Educación entre sus funciones establece las políticas y los lineamientos orientados a la prestación de un servicio en educación superior de calidad en condiciones de acceso equitativo y permanente, por lo cual no es competente para promover el desarrollo de prácticas o pasantías específicas, por lo cual se reitera la solicitud de retirar esta atribución del parágrafo 2 del artículo 6 de la iniciativa.

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.

En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal "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 (...)".

En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: "un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas". En tal sentido, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: "Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno".

IV. RECOMENDACIONES

De las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, el Ministerio de Educación Nacional con el fin de contribuir en el desarrollo de la iniciativa, de manera respetuosa se permite formular las siguientes recomendaciones:

- Frente al artículo 3 se sugiere incluir dentro de los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural, actividades relacionadas con la sensibilización de los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores en relación con las actividades de emprendimiento, y el acompañamiento que el CER pueda realizar a los diferentes proyectos productivos realizados por las instituciones educativas de las zonas rurales. Adicionalmente se sugiere ajustar el objetivo g) con el fin de orientar las asesorías, no a la construcción de planes de negocios, sino a la formulación de modelos de negocio, dada su practicidad.
- Respecto al artículo 5, se recomienda modificar el texto para dejar claro la calidad de administrador del ICETEX en el fondo que se pretende crear de conformidad con el marco legal establecido en la Ley 1002 de 2005.
- Frente al artículo 6 que crea las prácticas y pasantías agrarias, esta Cartera sugiere tener en cuenta los postulados derivados de la autonomía universitaria reconocida a las instituciones de educación superior por el artículo 69 de la Constitución Política, la cual podría ser vulnerada si se establecen obligaciones o lineamientos imperativos en relación con el desarrollo de sus programas académicos. De igual forma, recomienda excluir al Ministerio de Educación

Nacional de la redacción del parágrafo 2 del artículo 6 dado que las obligaciones a asignar no se encuentran relacionadas con el ámbito funcional de este Ministerio.

- Por último, el Ministerio de Educación Nacional considera pertinente que la iniciativa se articule con las medidas contempladas en las Leyes 1014 de 2006 "de fomento a la cultura del emprendimiento" y 1253 de 2008 "por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones", con el fin de enfocar esfuerzos para la consecución de los objetivos propuestos en cada una de ellas; y que adicionalmente se tenga en cuenta lo previsto en el artículo 77 de la Ley 2069 de 2020.

Por lo anterior se sugieren las siguientes propuestas de modificación al articulado del proyecto de ley 271 de 2020 Cámara.


TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>Artículo 3. Centros de Emprendimiento Rural - CER. Créase los Centros de Emprendimiento Rural "CER", para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:</p> <p>Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.</p> <p>Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.</p> <p>Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.</p> <p>Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.</p> <p>Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.</p> <p>Llevar a cabo programas productivos de manera articulada con la Comisión Regional de Competitividad descritas en la Agenda Integrada de Competitividad e Innovación de cada región y su estructura económica, teniendo en cuenta el perfil, vocaciones productivas y las dinámicas de producción agrícola familiar y de seguridad alimentaria de las comunidades.</p> <p>Asesorar en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.</p> <p>Articular la estrategia "Somos Rurales" del Ministerio del Trabajo, Colombia Emprende y</p>	<p>Artículo 3. Centros de Emprendimiento Rural - CER. Créase los Centros de Emprendimiento Rural "CER", para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:</p> <p>a) <u>Apoyar en procesos de sensibilización para el fomento del emprendimiento y la empresarialidad a la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores.</u></p> <p>b) Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.</p> <p>c) Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.</p> <p>d) Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.</p> <p>e) Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.</p> <p>f) Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.</p> <p>g) Fortalecer las capacidades productivas agrícolas de cada región de acuerdo a sus factores culturales y regionales.</p> <p>h) Asesorar en temas de <u>modelo de negocio</u> y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.</p> <p>i) Articular oferta pública y privada de <u>capital semilla, incubadoras, aceleradoras, y</u></p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>los programas Alianzas Productivas y "El Campo Emprende", del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.</p> <p>Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.</p> <p>Asesorar, acompañar y aportar a la formalización en el sector rural con un enfoque asociativo- cooperativo como mecanismo de fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria de las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.</p> <p>Apoyar en procesos de sensibilización para el fomento del emprendimiento y la empresarialidad a la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores.</p> <p>Parágrafo 1°. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y su implementación será en los municipios y Departamentos.</p> <p>Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.</p> <p>Parágrafo 2°. Para el desarrollo del proceso de sensibilización, formación y acompañamiento para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente en las zonas rurales.</p> <p>Parágrafo 3°. Una vez creados y puestos en funcionamiento los "CER", el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo contarán con el apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces, para que sirva de articulador con las comunidades de los municipios enunciados en el Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como de las comunidades de los municipios donde se adelanten programas de desarrollo alternativo</p>	<p>organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.</p> <p>j) Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.</p> <p>k) Asesorar y acompañar las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.</p> <p>l) <u>Asesorar y acompañar las iniciativas de los proyectos pedagógicos productivos u otras iniciativas emprendedoras que desarrollen los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores en el sector educativo</u></p> <p>Parágrafo 1. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y su implementación será en los municipios. Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.</p> <p>Parágrafo 2. Para el desarrollo <u>del proceso de sensibilización, formación y acompañamiento</u> para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con <u>las secretarías de educación certificadas en educación</u> podrán hacer uso de la infraestructura física de los <u>establecimientos educativos</u> existente en las zonas rurales sin perjuicio de su autonomía y las disposiciones legales.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.</p> <p>Artículo 5. Línea especial de crédito para estudios técnicos, tecnológicos y Educación superior para el sector agrícola. Icetex en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas afines de ciencias agropecuarias, ciencias económicas y administrativas y ciencias de la educación siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo.</p> <p>Parágrafo 1°. Para este fin el Icetex podrá utilizar las líneas de créditos educativos ya establecidas para aplicar la disposición del presente artículo</p> <p>Parágrafo 2°. Adicionalmente, Bancoldex pondrá a disposición la oferta disponible para efectos de viabilizarían de los proyectos productivos que se desarrollen para el emprendimiento rural.</p>	<p>Artículo 5. Línea especial de crédito para estudios técnicos <u>profesionales</u>, tecnológicos y <u>universitarios</u> para el sector agrícola. Icetex en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, la cual será administrada por el ICETEX, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas agropecuarias, siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo.</p> <p>Parágrafo 1°. Adicionalmente, Bancoldex pondrá a disposición la oferta disponible para efectos de viabilizarían de los proyectos productivos que se desarrollen para el emprendimiento rural.</p>

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2021 CÁMARA

por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>1.1 Oficina Asesora de Jurídica Honorable Congressista JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;">  Radicado: 2-2022-003167 Bogotá D.C., 26 de enero de 2022 15:07 </p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 2457/2022/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 273 de 2021 Cámara "Por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano".</p> <p>Respetada Presidente,</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto <i>"registrar, promover y regular el arbolado urbano, como medida para contrarrestar el cambio climático y mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población en el espacio urbano nacional, en armonía con la normatividad vigente, así como crear la guía para elaborar los planes de arbolado urbano y el censo de estos (...)"</i>.</p> <p>Para tal fin, la iniciativa señala en el artículo 3 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a (1) año deberá expedir la guía para la construcción de los planes del arbolado urbano. Por su parte, el artículo 5 consagra que será obligación de los municipios contar con un plan de arbolado urbano.</p> <p>Al respecto, se considera que no se requiere una Ley para que el Ministerio de Ambiente o las autoridades ambientales expidan guías de manejo de zonas verdes, conservación de árboles, o manejo ambiental. En su reemplazo, se recomienda articular las medidas propuestas con los avances que actualmente regulan el</p>	<p>tema en la legislación colombiana para evitar una duplicidad normativa. En tal sentido, la Ley 99 de 1993¹ establece medidas y fuentes de financiación en materia ambiental, por su parte, el artículo 13 de la Ley 388 de 1997² señala expresamente los aspectos a tener en cuenta en los contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, en cuyo componente urbano deberá incorporar, entre otros, la localización de espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos.</p> <p>En el mismo sentido, debe recordarse lo consagrado en los artículos 9 y 10 de la Ley 1955 de 2019³ en materia de lucha contra la deforestación y conservación de bosques, los cuales señalan:</p> <p>"ARTÍCULO 9o. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA CONTRA LA DEFORESTACIÓN Y OTROS CRÍMENES AMBIENTALES. Créase el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldel) para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, conformado por el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación. Deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El Estado colombiano se obliga a partir de la presente Ley a establecer y ejecutar políticas públicas en el territorio nacional, encaminadas a concretar acciones para detener la deforestación e implementar las nuevas estrategias de reforestación y forestación. Las anteriores políticas públicas se deben desarrollar y ejecutar en el marco de la legalidad, emprendimiento y equidad. (Subrayado fuera de texto original)</p> <p>ARTÍCULO 10. CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN DE LA AMAZONÍA. De los recursos provenientes del impuesto al carbono, concretamente del rubro "Colombia en Paz", se destinará el 15% exclusivo para la conservación de los bosques de la región de la Amazonía; toda vez que esta región contiene la mayor extensión de bosques a nivel nacional, constituyendo al territorio como un centro de desarrollo económico y ambiental sostenible para el país, por la biodiversidad que alberga. Con su preservación coadyuva en forma positiva a revertir el desequilibrio ecológico que existe actualmente por el impacto de las actividades humanas sobre el entorno".</p> <p>Igualmente, deben tenerse en cuenta los criterios judiciales en litigios en materia ambiental por tala y traslado de árboles en obras civiles⁴ y la política ambiental para el cambio climático que impulsa actualmente el</p> <p><small>1 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. 2 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 3 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 "Paquete por Colombia, Pacto por la Equidad". 4 El Juzgado 49 Administrativo de Bogotá emitió un fallo a favor del recurso interpuesto por el Distrito para reanudar los tratamientos silviculturales previstos y aprobados por la autoridad ambiental en el proyecto Avenida 88 – línea alimentadora del Metro de Bogotá.</small></p>
---	--

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del proyecto de Ley 239 de 2021 Senado – 336 de 2021 Cámara⁵, el cual ya surtió su trámite legislativo en el Congreso de la República; el artículo 13 de la iniciativa en cuestión señala:

ARTÍCULO 13. Medidas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales y demás entidades nacionales y territoriales competentes, deberá incorporar en los instrumentos sectoriales de planificación existentes y futuros, acciones orientadas a alcanzar las metas país en materia de mitigación, así como a garantizar las condiciones habilitantes para la implementación y avance en la consolidación de las siguientes medidas mínimas:

(...)

6. Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinarán el cálculo del potencial de mitigación de GEI de los ecosistemas de alta montaña; manglares y pastos marinos; humedales y arbolado urbano para las ciudades de más de 100.000 habitantes, y la contabilidad de las correspondientes emisiones de carbono reducidas o absorbidas a nivel nacional

Finalmente, los artículos 74 y 76 de la Ley 715 de 2001 establecen competencias a los municipios y distritos en materia ambiental, es decir, que las entidades territoriales actualmente deben considerar en sus instrumentos de planeación acciones ambientales y de conservación en el marco de sus competencias acorde con su capacidad presupuestal.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a los artículos comentados del proyecto de Ley del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
 Viceministro General
 OAJ/DAF

ELABORÓ: Jean Marco Peña Percezo.
 REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco
 Con copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla – Secretario General de la Cámara de Representantes
 UJ-2524/2021

⁵ por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se establece la muerte de animales de compañía doméstico, de soporte emocional o de aquellos que cumplen la función de asistencia o servicio como causal de calamidad doméstica y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Honorable
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 Secretario General - Cámara de Representantes
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
secretaria.general@camara.gov.co
 Rad: 05EE2021300000000081752

ASUNTO: CONCEPTO PROYECTO DE LEY No. 278 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA MUERTE DE ANIMALES DE COMPAÑÍA DOMÉSTICO, DE SOPORTE EMOCIONAL O DE AQUELLOS QUE CUMPLEN LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA O SERVICIO COMO CAUSAL DE CALAMIDAD DOMÉSTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.

TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA MUERTE DE ANIMALES DE COMPAÑÍA DOMÉSTICO, DE SOPORTE EMOCIONAL O DE AQUELLOS QUE CUMPLEN LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA O SERVICIO COMO CAUSAL DE CALAMIDAD DOMÉSTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

A. OBJETO: ARTÍCULO 1°. OBJETO: "La presente ley tiene por objeto establecer la muerte de animales de compañía doméstica, de soporte emocional o de aquellos que cumplen la función de asistencia o servicio como causal de calamidad doméstica."

B. AUTORES / PONENTES: H.R. ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO; H.R. HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA; H.R. JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ.

C. NÚMERO DE ARTÍCULOS: Cuatro (4)

D. TEXTO BASE: El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el pasado 25 de agosto de 2021 y su autor es el H.R. ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO. Este proyecto surtió ponencia en primer debate el 26 de octubre de 2021 y fue discutido el 24 de noviembre

del mismo año. Mediante proposición sustitutiva presentada por el Representante Juan Diego Echavarría y avalada por lo ponentes, fue modificado el texto y aprobado por la Comisión Séptima. Así, el presente concepto tomará como base la ponencia a segundo debate propuesta por el H.R. HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA y el H.R. JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ, que reposa en la página de la Secretaría de la Cámara de Representantes.

E. CONSIDERACIONES: esta iniciativa legislativa pretende "un avance con respecto a las nuevas dinámicas familiares en donde se pone de manifiesto la estrecha relación afectiva y de beneficios mutuos entre animales domésticos de compañía y seres humanos. De ahí surge la necesidad de reconocer bajo el amparo legislativo a los animales inmersos en hogares multiespecies, dado que no existe regulación que trate sobre este asunto." Con base en lo anterior y el siguiente articulado, se emiten las siguientes observaciones:

2. ARTÍCULOS CON COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	OBSERVACION
1	ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer la muerte de animales de compañía doméstica, de soporte emocional o de aquellos que cumplen la función de asistencia o servicio como causal de calamidad doméstica.	El presente proyecto de ley genera una carga económica considerable para el empleador más aún en un periodo de reactivación económica. Lo anterior pues implica el reconocimiento de una nueva licencia a cargo del empleador.
2	ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se adoptarán las siguientes definiciones: Animal de compañía doméstico: animal que ha sido introducido al núcleo familiar del ser humano y con el que se crea un vínculo sentimental. Animal de soporte emocional: Animal de asistencia que brinda apoyo terapéutico a su tutor y se encuentra debidamente certificado con una prescripción de un médico, psicólogo o psiquiatra.	Las definiciones de este artículo son abstractas, lo que genera una carga excesiva para el empleador. Esto pues la definición de animal de compañía doméstico es muy amplia y no contiene un límite formal verificable por el empleador.

	<p>Animal de asistencia o servicio: Animal específicamente entrenado y socializado para servir de ayuda técnica viva a una persona con alguna discapacidad o condición médica. Estos animales, cuentan como parte indispensable del usuario, ya que genera un vínculo estrecho para que la persona se movilice, trabaje, viva o cualquier otra acción que desarrolle en su diario existir.</p>	
<p>3</p>	<p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el ARTÍCULO 108 del Código Sustantivo del Trabajo, numeral 6, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 108. CONTENIDO. El reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos: (...)</p> <p>6. Días de descanso legalmente obligatorio: horas o días de descanso convencional o adicional; vacaciones remuneradas; permisos, especialmente lo relativo a desempeño de comisiones sindicales, asistencia al entierro de compañeros de trabajo y grave calamidad doméstica.</p> <p>Parágrafo. La muerte de animales de compañía doméstica, de soporte emocional o de aquellos que cumplen la función de asistencia o servicio se constituye en calamidad doméstica de que trata el numeral 6 del presente artículo, la cual será reglamentada en el Reglamento Interno del Trabajo. Para tales efectos, el empleador podrá establecer las condiciones y tiempos para este permiso. En el caso de los animales de compañía doméstico, solo será permitido registrar dos (2) animales por trabajador para el otorgamiento de dicho permiso, el cual solo podrá ser concedido una vez por año calendario o vigencia fiscal</p>	<p>El país se encuentra en un periodo de reactivación económica en donde el sector empresarial busca estabilizar sus capacidades de producción, por lo que imponer una nueva licencia retrasaría ese horizonte.</p> <p>No es necesario crear una nueva licencia de Luto Animal ya que el Código Sustantivo del Trabajo contempla la posibilidad de acordar contractualmente cualquier tipo de licencia, de tal forma que se puedan otorgar cuando el empleador tenga la capacidad económica de asumirlas y el trabajador verdaderamente las necesite.</p>
<p>4</p>	<p>Artículo 4°: Promulgación y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su</p>	<p>Sin comentarios pertinentes.</p>

promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

3.1 MARCO CONSTITUCIONAL:

3.1.1. *Artículo 2 de la Constitución Política, sobre los fines esenciales del Estado.*
3.1.2. *Artículo 25 de la Constitución Política, sobre el derecho al trabajo.*

3.2. MARCO LEGAL:

3.2.1. *Artículo 108, Código Sustantivo del Trabajo, sobre el contenido del reglamento del trabajo.*

4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

Este Ministerio del Trabajo está comprometido con la generación y sostenimiento del trabajo decente, así como con la reactivación económica de la presente coyuntura pandémica. Por lo anterior, incluir una nueva licencia remunerada a cargo del empleador generaría una serie de gastos que los empleadores no se encuentran en la capacidad de solventar. A su vez, ya existe en el Código Sustantivo del Trabajo opciones para que el empleador solicite una licencia remunerada por el luto animal, como lo sería la licencia por calamidad doméstica o por mutuo acuerdo de las partes.

Conforme lo antes señalado, este Ministerio considera inconveniente el proyecto de ley.

Cordialmente,



ISIS ANDREA MUÑOZ ESPINOSA
Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección

CONTENIDO

Gaceta número 227 - Martes, 29 de marzo de 2022		Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
CARTAS DE COMENTARIOS		
Carta de Comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 207 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea la categoría especial de campesino o campesina, se expiden normas para su protección, con enfoque diferencial y se dictan otras disposiciones. ...	1	Carta de Comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 232 de 2021 Cámara, por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....
Carta de Comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 220 de 2021 Cámara, por medio del cual se fomenta el trabajo digno del talento humano y la sostenibilidad del sistema de salud y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de ley número 79 de 2021 Cámara, por el cual se dictan normas para la prestación de servicios personales del talento humano en el sector de la salud y se dictan otras disposiciones.....	4	Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 234 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen parámetros para la reglamentación de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia.
Carta de comentarios de la Corporación Colombiana de Apoyo al Proyecto de ley número 221 de 2021 Cámara, por medio del cual se ajusta la Ley 769 de 2002 y se dictan disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA).....	5	Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 244 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones.
Carta de Comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 221 de 2021 Cámara, por medio de la cual se ajusta la Ley 769 de 2002 y se dictan disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA).....	7	Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 268 de 2021 Cámara, 111 de 2020 Senado, por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las Asociaciones Campesinas y de las Asociaciones Agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la Administración Pública, y se dictan otras disposiciones.
Carta de comentarios del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación al Proyecto de ley número 227 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones.....	8	Carta de Comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 271 de 2020 Cámara, por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones.
Carta de Comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 227 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones.....	9	Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 273 de 2021 Cámara, por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano.....
		Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 278 de 2021 Cámara, por medio del cual se establece la muerte de animales de compañía doméstico, de soporte emocional o de aquellos que cumplen la función de asistencia o servicio como causal de calamidad doméstica y se dictan otras disposiciones....