



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° 182

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación y cuidados paliativos del cáncer de mama y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 151/21 (S) <i>“por medio de la cual se establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del cáncer de mama y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>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 Social. Para tal cometido se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta N° 01 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>La propuesta, de forma semejante a su predecesora, a saber: PL 321/20 (S) – PL 259/19 (C) <i>“por medio de la cual se establecen medidas para el diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones”</i>, se orienta a: <i>“[...] establecer medidas oportunas en materia de prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación, cuidado paliativo y promoción de la atención oportuna del cáncer de mama en Colombia de acuerdo con la normatividad vigente [...]”</i> (art. 1°). Para tal fin señala el ámbito de aplicación, las definiciones, la determinación del día de la detección temprana de cáncer, el desarrollo complementario a las hojas de ruta, el control de calidad de la tamización, las garantías de prestación del servicio, la inspección, vigilancia y control, sanciones y vigencia (arts. 2° a 10°). En el proyecto de ley, igualmente, se afirma:</p> <p>[...] La actual iniciativa legislativa que se somete a trámite y procedimiento legislativo dentro de la Cámara de Representantes encuentra su mayor razón de conveniencia social, política y económica en la medida que representa una alternativa de política pública de detección temprana en mujeres y hombres para la identificación del cáncer de mama. Pretende orientar un modelo de atención integral, de seguimiento y rehabilitación de pacientes con</p>	<p>diagnóstico de cáncer de mama que ayuden a mejorar la eficiencia, la calidad y la oportunidad de la atención, así como reducir la morbilidad y mortalidad de esta patología¹ [...].²</p> <p>Para el análisis que ahora nos ocupa se tendrán en cuenta los pronunciamientos institucionales emitidos por esta Cartera, entre los más recientes, el radicado N° 202011401288681 del 20 de agosto de 2020.</p> <p>Cabe indicar, adicionalmente, que fue sancionada la Ley 2194 de 2022, <i>“por medio de la cual se modifica la ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos”,</i> cuyo objeto es: <i>“[...] eliminar las barreras de acceso a programas de apoyo para la rehabilitación integral de las personas diagnosticadas con cáncer de mama y otros tipos de cáncer, y mejorar la oportunidad en los tiempos de respuesta para brindar la atención requerida, así como dictar disposiciones generales frente al tratamiento y prevención de cáncer en Colombia”</i> (art. 1°, se resalta).</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Comentarios generales</p> <p>Como se indicó en su momento, desde la expedición de la Ley 100 de 1993 se prevé la realización de campañas de promoción, prevención y control del cáncer dentro de los planes de beneficios. En el otrora Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo (POS-C), las acciones de promoción y prevención, no exclusivas para cáncer, estaban cubiertas con cargo a un porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación de dicho régimen. Es más, en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S), de acuerdo con lo estipulado en la Ley 715 de 2001, las acciones de promoción y prevención se garantizaban con cargo al 4,01% de la UPC subsidiada.</p> <p>Con fundamento, entre otras disposiciones, en el artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, en materia de promoción y prevención, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3039 de 2007, adoptando el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010. Se reconoció, así, el cáncer como la tercera causa de mortalidad, cuyo crecimiento ha sido sostenido a partir de 1960 y, a través de la Resolución 0425 de 2008, definió la metodología para la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Salud Territorial y las acciones que integran el Plan de Salud Pública de intervenciones colectivas a cargo de las entidades territoriales. Se contemplan las prioridades y metas nacionales en salud Pública, de conformidad con lo estipulado en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001 y se definen las Acciones de Salud Pública Prioritarias para el país, dentro de las cuales se encuentra la prevención y control de las enfermedades crónicas como el cáncer, <i>inter alia</i>.</p> <p>¹ Instituto Nacional de Cancerología, 2013. Guía de práctica clínica (GPC) para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama.</p> <p>² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1101 de 2021, pag. 28.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Posteriormente, con la adopción de la Ley 1384 de 2010 "<i>Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia</i>" se retomaron las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, sin distinción del tipo de cáncer diagnosticado. En tal sentido, este Ministerio, en ejercicio de sus competencias, adelantó el proceso reglamentario de dicha norma definiendo las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de acciones de prevención primaria, detección temprana, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo, encaminadas principalmente a la disminución de la mortalidad por cáncer y al consecuente incremento de la supervivencia y calidad de vida de la población, así como la regulación pertinente para dar respuesta a aspectos transversales para la garantía de la atención integral en temas como los estándares para la conformación de unidades funcionales de cáncer, la definición de Guías de Práctica Clínica, el establecimiento de acciones de tamización poblacional organizada y de tamización de oportunidad para el cáncer de mama, la constitución del Sistema Nacional de Información en Cáncer y del Observatorio Nacional de Cáncer, entre otros.</p> <p>A continuación, se enlistan los actos administrativos y lineamientos expedidos por este Ministerio en desarrollo de la Ley 1384 o relacionadas con el cumplimiento de la misma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución 4331 de 2012. Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución 3047 de 2008, modificada por la Resolución 416 de 2009. En su artículo 10 define que las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia en pacientes con cáncer (niños y adultos) que sigan guías o protocolos se harán por una única vez incluyendo la totalidad del tratamiento definido en la guía o protocolo. En aquellos casos de cáncer sin guía o protocolo, la autorización a expedir deberá cubrir al menos 6 meses. • Resolución 4496 de 2012. Por la cual se organiza el sistema de información del cáncer y se crea el observatorio nacional de cáncer. • Resolución 4505 de 2012. Por la cual se establece el reporte relacionado con el registro de las actividades de Protección Específica, Detección Temprana y la aplicación de las Guías de Atención Integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento (monitoreo a cobertura y oportuna en acciones de detección temprana de cáncer de mama y cuello uterino). • Resolución 1383 de 2013. Por la cual se adopta el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021. • Resolución 1440 de 2013. Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 14 de la Ley 1384 de 2010 y 13 de la Ley 1388 del mismo año (Se definen las condiciones bajo las cuales deben funcionar los hogares de paso). • Resolución 1442 de 2013. Por la cual se adoptan las Guías de práctica clínica –GPC para el manejo de las Leucemias y Linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 1552 de 2013. Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 123 y 124 del Decreto-Ley 019 del 2012 (Tiempos máximos en la asignación de citas de pacientes con cáncer). • Resolución 1604 de 2013. Por la cual se reglamenta el artículo 131 del Decreto-Ley 0019 de 2012 (Entrega de medicamentos). • Resolución 247 de 2014. Por la cual se establece el registro de pacientes con cáncer (Cuenta de Alto Costo). • Resolución 2003 de 2014. Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de servicios de salud. • Circular 4 de 2014. Por la cual se imparten instrucciones respecto de la prestación de servicios de salud de personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer. • Resolución 1441 de 2016. Estándares y criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestación de Servicios de salud. • Resolución 1477 de 2016. Habilitación de Unidades Funcionales para la Atención del Cáncer de Adulto y Unidades de Atención de Cáncer Infantil. • Resolución 3202 de 2016. Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las RIAS y se adopta un grupo de rutas (Se adoptan las Rutas Integrales de Atención en Salud para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama y cuello uterino). • Resolución 256 de 2016. Por la cual se dictan disposiciones en relación al Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo. • Resolución 482 de 2018. Por la cual se reglamenta el uso de equipos generadores de radiación ionizante, su control de calidad, la prestación de servicios de protección radiológica y se dictan otras disposiciones. • Resolución 3280 de 2018. Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud [...] (Se adoptan los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección de cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto). • Resolución 276 de 2019. Por la cual se modifica la Resolución 3280 de 2018 (Progresividad en la implementación de acciones para la detección temprana de cáncer de cuello uterino con Prueba ADN-VPH y Cáncer de colon con Test de sangre oculta en materia fecal).
<p>De otro lado, con la expedición de la Ley 1733 de 2014 "<i>Ley Consuelo Devís Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida</i>", este Ministerio adelantó de forma colegiada con las entidades del sector, la sociedad científica y civil el proceso reglamentario al tiempo que emitió lineamientos, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Circular 022 de 2016. Lineamientos y Directrices para la gestión del acceso a medicamentos opioides para el manejo del dolor. • Circular 023 de 2016. Instrucciones respecto de la garantía de los derechos de los pacientes que requieran cuidados paliativos. • Resolución 1441 de 2016. Por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de la Redes Integrales de Prestaciones de Servicios de Salud. • Resolución 1051 de 2016. Por medio de la cual se reglamenta la Ley 1733 de 2014 en cuanto al derecho a suscribir el Documento de Voluntad Anticipada. Derogada. • Resolución 1416 de 2016. Por la cual se adiciona el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud adoptado por la Resolución 2003 de 2014. • Resolución 2665 de 2018. Por medio de la cual se reglamenta parcialmente la Ley 1733 de 2014 en cuanto al derecho a suscribir el Documento de Voluntad Anticipada. Deroga la Resolución 1051 de 2016. <p>En adición, en lo corrido de los últimos años, y dada la relevancia del cáncer en la salud pública colombiana, y en particular del cáncer de mama, se han adoptado un conjunto de instrumentos de política pública en los cuales se posiciona el cáncer como una prioridad del Gobierno y se establecen metas, intervenciones y estrategias para avanzar en la reducción de la incidencia y mortalidad por esta causa. A la fecha se encuentra definidos los siguientes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021. • Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021. • Política Integral de Atención en Salud. • Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019). <p>En general, las políticas listadas tienen propósitos comunes orientados a: i) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud, ii) mejorar las condiciones de vida y salud de la población y iii) lograr cero tolerancia frente a la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables.</p>	<p>Del mismo modo, los objetivos de estos instrumentos para el control integral del cáncer en Colombia se centran en:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Reducir la prevalencia de factores de riesgo modificables para cáncer. b) Reducir las muertes evitables por cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención. c) Mejorar la calidad de vida de los pacientes y sobrevivientes de cáncer. d) Garantizar la generación, disponibilidad y uso de conocimiento e información para la toma de decisiones. e) Fortalecer la gestión del recurso humano para el control del cáncer. <p>A continuación, se describen los elementos centrales de las políticas públicas mencionadas en lo que corresponde a control del cáncer:</p> <p>➤ Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012 -2021</p> <p>Mediante la Resolución 1383 de 2013 se adoptó el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021 (PDCCC), en el cual se plantean intervenciones para reducir la incidencia, mortalidad y discapacidad por cáncer. El PDCCC propende por el abordaje integral de la enfermedad a partir del desarrollo de seis líneas estratégicas, a saber: 1) prevención primaria; 2) detección temprana; 3 y 4) atención, rehabilitación y cuidados paliativos; 5) gestión del conocimiento y tecnologías y 6) formación del talento humano.</p> <p>En particular, el mencionado Plan, en la <i>Línea Estratégica N° 2. Detección Temprana de la Enfermedad</i> incluyó el componente prioritario de <i>Cáncer de mama</i>, en el cual se encuentran definidas las acciones para disminuir las muertes evitables por este tipo de cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención, a través del desarrollo de intervenciones sectoriales e intersectoriales en los ámbitos político-normativo, comunitario y en los servicios de salud. Es así que el Plan definió para el control de este tipo de cáncer las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con un Programa Nacional de Detección Temprana del Cáncer, que incluya el cáncer de mama al año 2016. • Incrementar la proporción de casos de cáncer de mama en estadios tempranos al 60% antes de 2021 (línea de base 31%, 2008). • Incrementar antes del 2021 la cobertura de mamografía de tamización bianual al 70% en mujeres de 50 a 69 años, de acuerdo con la normatividad vigente (línea de base 48,9% ENDS 2010). • Garantizar el acceso oportuno a confirmación diagnóstica y tratamiento al 100% de las mujeres con mamografía reportadas como Birads 4 o más. <p>Del mismo modo, en correspondencia con las metas enunciadas, se definieron en el PDCCC las siguientes acciones para propiciar su cumplimiento:</p>

<p>Acciones en el nivel político y normativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la guía de atención integral para cáncer de mama. - Actualización de la norma técnica sobre detección temprana de cáncer de mama (Resolución 412 de 2000). - Definición de directrices para establecer un programa de detección temprana de cáncer de mama en el marco del SGSSS, que incluya las recomendaciones clínicas definidas en la guía de atención, las pruebas de tamización incluidas en el Plan Obligatorio de Salud y las rutas de atención según riesgo identificado. - Desarrollo e implementación de un programa de control de calidad en tamización de cáncer de mama para las pruebas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud. - Asesoría, asistencia técnica y acompañamiento a las EAPB y Entidades Territoriales para la implementación de programas de detección temprana de cáncer de mama base poblacional y/o de oportunidad, de acuerdo con el contexto territorial. - Definición y seguimiento de indicadores de calidad para las acciones de detección temprana y protección específica para cáncer de mama del plan obligatorio de salud. - Fortalecimiento de la rectoría y la vigilancia y control a las EAPB para el cumplimiento de las normas técnicas, así como la garantía del acceso a los servicios de detección y diagnóstico temprano en cáncer de mama. - Definición, implementación y desarrollo de la estrategia de Atención primaria en salud de acuerdo con la Ley 1438 de 2011, en relación con el cáncer de mama. - Desarrollar estudios que permitan contar con la información sobre estado clínico al momento del diagnóstico de cáncer de mama. - Contar con datos de prevalencia de cáncer de mama por estado clínico, al 2014. <p>Acciones en el nivel comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de estrategias de comunicación basadas en el modelo de comunicación para el control del cáncer, orientadas a estimular la detección temprana de cáncer de mama. - Desarrollo de estrategias de movilización social basadas en el modelo de Movilización Social para el control del cáncer, orientadas a la promoción de derechos en el SGSSS en relación con detección temprana de cáncer de mama. <p>Acciones en los servicios de salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementación de la guía de atención integral del cáncer de mama. - Implementación de norma técnica y Programa de detección temprana de cáncer de mama en el marco del SGSSS. - Garantizar la continuidad en las acciones de detección temprana de cáncer de mama, y el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad. - Implementación de sistemas de seguimiento al cumplimiento de la tamización para cáncer de mama. - Implementación de sistemas de seguimiento de mujeres positivas a la tamización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el fortalecimiento de la estrategia de atención primaria, orientado al diagnóstico temprano del cáncer de mama. - Realizar seguimiento a indicadores de detección temprana (cobertura, oportunidad) de acuerdo con lo establecido en el Sistema de Información en Cáncer. - Desarrollo de estrategias para la demanda inducida a los servicios de detección temprana en cáncer de mama. - Desarrollar mecanismos de seguimiento a las mujeres para garantizar el cumplimiento del esquema de tamización bianual. - Implementar el programa de control de calidad en tamización de cáncer de mama para las pruebas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud. - Fortalecer las acciones de capacitación y entrenamiento a los profesionales de la salud para la identificación y manejo de los hallazgos al examen clínico y patologías benignas de la mama. - Desarrollo e implementación de estrategias de entrenamiento para los profesionales de la salud que garanticen el uso adecuado de las tecnologías de tamización en cáncer de mama. - Garantizar la inclusión del registro del estado clínico del paciente con diagnóstico de cáncer mama. <p>➤ Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021</p> <p>Mediante la Resolución 1841 de 2013, este Ministerio adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021 definió la Dimensión 2: Vida Saludable y Condiciones No Transmisibles: Componentes: modos, condiciones y estilos de vida saludable y Condiciones Crónicas Prevalentes, en la que incluyó metas y estrategias orientadas al control de las Enfermedades No Transmisibles como el cáncer.</p> <p>➤ Política de Atención Integral en Salud y Rutas Integrales de Atención en Salud</p> <p>De acuerdo con lo definido en la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, y con el fin de garantizar una atención integral del cáncer, fue expedida la Resolución 3202 de 2016, con la cual fue adoptada la Ruta Integral de Atención a personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama; la cual evidencia las condiciones necesarias para garantizar la atención integral en salud y guía la implementación de intervenciones poblacionales, colectivas e individuales que deben realizar los diferentes actores dentro de sus competencias para la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de esta enfermedad.</p> <p>Posteriormente, con la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, fueron adoptados los Lineamientos técnicos y operativos para la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud con la cual se adoptaron los Procedimientos de obligatorio cumplimiento para la Detección Temprana del Cáncer de mama. De esta manera, el país deberá implementar, entre otras, las siguientes acciones para la detección temprana del cáncer de mama:</p>																						
<p>Tabla 4. Acciones para la detección temprana del cáncer de mama</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo de cáncer</th> <th>Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cáncer de mama</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> - Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad³. - Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad - Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad. - Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo personales o familiares a cualquier edad según criterio médico </td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Resolución 3280 de 2018. Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>En 2019, se expidió la Resolución 2626, que modifica la PAIS y adopta el Modelo de Atención Integral Territorial (MAITE), el cual define un conjunto de acciones y herramientas para ser implementadas por departamentos y distritos, dentro de las que se destacan las RIAS. Así, el MAITE procura responder a las prioridades de salud de la población, dentro de las cuales está el control del cáncer. Para ello, esta política, materializa su marco operativo en cuatro estrategias centrales: 1. La Atención Primaria en Salud; 2. Gestión Integral del Riesgo en Salud; 3. Enfoque de cuidado de la salud; y 4. Enfoque diferencial de derechos.</p> <p>➤ Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019).</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (PND) en sus bases, define el componente de Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos como una de las líneas de acción del Pacto Transversal denominado <i>"Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados"</i>.</p> <p>En esta línea, se destaca el propósito de garantizar el bienestar de todos los colombianos, por lo cual, se propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistente con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia⁴. Teniendo en cuenta lo anterior, en especial el perfil epidemiológico y demográfico del país, en el cual el cáncer ha presentado en los últimos 7 años un incremento cercano al 40% en su incidencia y se ha convertido en la segunda causa de mortalidad entre todas las causas de defunción, afectando principalmente a personas entre los 30 y 70 años de edad (población económicamente activa) e impactando de forma importante a nivel financiero y social; en el PND 2018 – 2022, se ha definido como uno de los prioritarios para la salud pública para su control. Se nutre de cada una de las estrategias contenidas en esta línea de acción, a saber:</p> <p>³ Procedimiento ajustado según Anexo de la Resolución 276 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución 3280 de 2018.</p> <p>⁴ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Bogotá. 2019</p>	Tipo de cáncer	Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana	Cáncer de mama	<ul style="list-style-type: none"> - Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad³. - Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad - Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad. - Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo personales o familiares a cualquier edad según criterio médico 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la rectoría y la gobernanza en el sistema de salud, en la medida que se rediseñe el modelo de IVC, las capacidades de las entidades territoriales y la administración de recursos entre actores del SGSSS, lo cual impactará en mayores garantías para el acceso a acciones de detección temprana, diagnóstico y tratamiento integral y continuo de la enfermedad. - Redefinición de prioridades y competencias; se reconoce el cáncer como prioridad en salud pública, se definen acciones transversales para la promoción de los modos, condiciones y estilos de vida saludable y para incrementar las capacidades para la atención básica y la gestión de la salud pública. - Articulación de los actores en torno a la calidad; siendo un eje transversal, el desarrollo de las estrategias allí definidas impactará en mayores condiciones de calidad para la atención integral en cáncer, así mismo el desarrollo de un mecanismo de incentivos en cáncer fortalecerá la gestión del riesgo para este conjunto de eventos. - Reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de salud, se destaca la importancia para el control del cáncer al promover el desarrollo acciones de formación continua del talento humano en salud para actualización y generación de capacidades para la implementación de las estrategias para la atención integral del cáncer. - Mejorar la eficiencia en el gasto, optimizar los recursos disponibles y generar nuevos recursos; impactará en el control del cáncer el desarrollo de estrategias como la implementación de la política farmacéutica, la compra centralizada, la inclusión de tecnologías costo-efectivas y la centralización del No PBS para el régimen subsidiado. <p>El PND compromete los esfuerzos del sector para alcanzar resultados de forma particular en la detección temprana, tratamiento y reducción de la mortalidad por cáncer y prioriza el cáncer de mama, así:</p> <p>Tabla 5. Indicadores detección temprana, tratamiento y reducción de la mortalidad por cáncer en PND 2018-2022</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicador</th> <th>Línea de base</th> <th>Meta del cuatrienio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (hasta IIA) al momento del diagnóstico</td> <td>55,7 %</td> <td>69 %</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de casos nuevos de cáncer de cuello uterino in situ identificados (NIC alto grado)</td> <td>41,4 %</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de personas con cáncer de próstata en estadios tempranos identificados (0, I y II), al momento del diagnóstico</td> <td>56,2</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>Días transcurridos entre la fecha del diagnóstico y la fecha de inicio del primer ciclo de quimioterapia para leucemia aguda</td> <td>15,9 días</td> <td>5 días</td> </tr> <tr> <td>Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y hasta 70 años (por cada 100.000 personas entre 30 y 70 años)</td> <td>230,57 (2016)</td> <td>224,97</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.</p>	Indicador	Línea de base	Meta del cuatrienio	Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (hasta IIA) al momento del diagnóstico	55,7 %	69 %	Porcentaje de casos nuevos de cáncer de cuello uterino in situ identificados (NIC alto grado)	41,4 %	60%	Porcentaje de personas con cáncer de próstata en estadios tempranos identificados (0, I y II), al momento del diagnóstico	56,2	70%	Días transcurridos entre la fecha del diagnóstico y la fecha de inicio del primer ciclo de quimioterapia para leucemia aguda	15,9 días	5 días	Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y hasta 70 años (por cada 100.000 personas entre 30 y 70 años)	230,57 (2016)	224,97
Tipo de cáncer	Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana																						
Cáncer de mama	<ul style="list-style-type: none"> - Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad³. - Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad - Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad. - Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo personales o familiares a cualquier edad según criterio médico 																						
Indicador	Línea de base	Meta del cuatrienio																					
Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (hasta IIA) al momento del diagnóstico	55,7 %	69 %																					
Porcentaje de casos nuevos de cáncer de cuello uterino in situ identificados (NIC alto grado)	41,4 %	60%																					
Porcentaje de personas con cáncer de próstata en estadios tempranos identificados (0, I y II), al momento del diagnóstico	56,2	70%																					
Días transcurridos entre la fecha del diagnóstico y la fecha de inicio del primer ciclo de quimioterapia para leucemia aguda	15,9 días	5 días																					
Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y hasta 70 años (por cada 100.000 personas entre 30 y 70 años)	230,57 (2016)	224,97																					

En virtud de lo expuesto, de manera general se identifica que la regulación que se pretende adoptar ya está incluida en diferentes leyes, instrumentos de política, resoluciones y herramientas técnicas, sin perjuicio de que se efectúen observaciones a los preceptos contenidos en el texto, atendiendo, además, que el proyecto incurre en una serie de imprecisiones que irían en contra de la evidencia científica.

➤ **La Ley 2194 de 2022.**

Como ya se indicó, recientemente fue expedida la Ley 2194 de 2022 que hace énfasis en el cáncer de mama. Si bien, se consideró que no era una norma necesaria, la misma contempló los siguientes aspectos:

- Rehabilitación integral y rehabilitación física que deben ser garantizados por los actores del SGSSS y la institucionalidad de los regímenes especiales y de excepción.
- Acciones de promoción y prevención para el control del cáncer.
- Acompañamiento mediante telecomunicación en salud a personas con cáncer.
- Control integral del cáncer.

Esta disposición adicional refrenda la posición advertida al inicio en torno a la existencia de suficiente normatividad a nivel legal para hacer frente a la enfermedad en sus diferentes tipos y fases.

2.2. Comentarios específicos

Sin detrimento de la consideración general en torno a la necesidad de la norma, se hace indispensable manifestar lo siguiente:

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas oportunas en materia de prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación, cuidado paliativo y promoción de la atención oportuna del cáncer de mama en Colombia de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio del abordaje integral e intersectorial del cáncer en Colombia, y sin afectar la atención de las demás</p>	<p>Al respecto, es pertinente reiterar lo expuesto en el apartado anterior de estas reflexiones. Se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley 1751 de 2015 - Estatutaria de Salud que en el “Artículo 8º. La integralidad. Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para <u>prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador.</u> No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario [...]”. - La Ley 1384 de 2010 “Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”, definió en el Artículo 1º. Objeto de la Ley: “Establecer las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>patologías en cáncer y otras existentes.</p>	<p>y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley 2194 de 2022. Establece en su objeto: “[...] eliminar las barreras de acceso a programas de apoyo para la rehabilitación integral de las personas diagnosticadas con cáncer de mama y otros tipos de cáncer, y mejorar la oportunidad en los tiempos de respuesta para brindar la atención requerida, así como dictar disposiciones generales frente al tratamiento y prevención de cáncer en Colombia”. (Se resalta). - Resoluciones 1383 y 1841, ambas de 2013 y 3202 de 2016. - La Resolución 2626 de 2019⁵, definió en su Artículo 4. Política de Atención Integral en Salud – PAIS. La Política de Atención Integral en Salud – PAIS es el conjunto de enfoques, estrategias, procesos, instrumentos, acciones y recursos que centra el sistema de salud en el ciudadano, permite atender a la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud y orienta los objetivos del sistema de salud para generar mejores condiciones de salud de la población, ordenando la intervención de los integrantes del sistema de salud y de otros actores responsables de garantizar la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación, la paliación y la muerte digna, en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad, integralidad y capacidad resolutive. - De igual manera, en el último texto se incluyen acciones en términos de promoción, las cuales son un mandato de la Ley Estatutaria en Salud 1751 de 2015 y fueron reglamentadas a través de la Resolución 3280 de 2018, que adoptó los Lineamientos técnicos y operativos para la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud y los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección temprana del cáncer de mama. - Adicionalmente, la Resolución 3202 de 2016 establece la Ruta Integral de Atención en Salud para población en riesgo o con diagnóstico de cáncer de mama, esta ruta determina las intervenciones, sectoriales, intersectoriales y en los entornos. A nivel sectorial especifica las intervenciones a ejecutar en el prestador primario y el prestador complementario. Esta RIAS se soporta en la mejor evidencia científica, contenida en la Guía de Práctica Clínica para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama.

⁵ Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial.

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Por tanto, el enunciado del objeto deberá estar en concordancia con las medidas contenidas con estas normas e instrumentos científicos. En todo caso se advierte que la norma no es conveniente pues ya existe la normatividad necesaria en la materia.</p>
<p>ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a todas las personas en el territorio nacional susceptibles de tamización, dando prioridad a aquellas en quienes exista una mayor carga de esta enfermedad y se disponga de una prueba apropiada prueba de tamización.</p>	<p>Se menciona que será aplicable a todas las personas en el territorio nacional "susceptibles de tamización". Es importante que esto sea más específico ya que puede ser confuso cuando se alude de forma general, se entiende que susceptibles de tamización son las mujeres mayores de 50 años para la realización de la mamografía (GPC) y la valoración clínica de la mama en mujeres mayores de 40 años, sin embargo, es bueno especificar lo anterior.</p> <p>Los hombres no son objeto de la tamización de base como población para el cáncer de mama ya que irrumpe con los principios de tamización descritos por la OMS, principalmente los que tienen que ver con sostenibilidad, y aceptación por la población sujeto. El cáncer de mama es el tipo de neoplasia más frecuente en el mundo y en Colombia en las mujeres, mientras que en hombres su prevalencia e incidencia es muy baja.</p> <p>El ámbito de aplicación entonces se enfoca en la población a tamizar, no obstante, a lo largo del proyecto se refieren otras acciones asociadas con la atención del cáncer ya instaurado que, en ese caso, incluiría además de las mujeres a la población masculina.</p>
<p>ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>a. Cáncer de mama: El cáncer de mama es la proliferación anormal y desordenada de células mamarias malignas que conduce al crecimiento descontrolado de un tumor dentro de la mama, el cual tiene la capacidad de invadir a otros órganos.</p> <p>b. Tratamiento integral: Es el acceso oportuno a las tecnologías médicas pertinentes, exámenes, procedimientos, tratamientos, medicamentos, controles y seguimientos dentro de los tiempos establecidos por el médico tratante en</p>	<p>Las definiciones son importantes para ampliar el contexto y entender determinada terminología, sin embargo, dan poco valor agregado en términos normativos y algunas de estas son inexactas, deben ir en concordancia con lo dispuesto en la Guía de Práctica Clínica, CIE-10, diccionarios científicos, agregados académicos y disposiciones vigentes.</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>concordancia con los términos establecidos en la presente ley.</p> <p>c. Control del cáncer: Conjunto de actividades que de forma organizada, continua y coordinada desarrolladas por los sujetos mencionados en el artículo 2° de la presente ley que se orientan al control del riesgo (prevención primaria), tratamiento, rehabilitación, seguimiento y demás cuidados paliativos con el fin de disminuir la presencia de esta enfermedad.</p> <p>d. Tamización: Uso de pruebas definidas con base en la evidencia científica y según criterios de costo efectividad, en una población asintomática en un rango de edad definido, con el propósito de identificar aquellos que tienen mayor probabilidad de presentar la enfermedad.</p> <p>e. Detección Temprana: Identificación de los primeros signos y síntomas de la enfermedad en fases tempranas de la misma; es decir, tiene como objeto a la población sintomática, según identificación realizada ya sea por el propio paciente o por signos evidenciados por el personal médico.</p> <p>f. Métodos de detección Temprana: incluye la respuesta oportuna de los servicios de salud a los síntomas de un paciente o a los signos clínicos positivos que encuentra un médico durante el examen clínico de mama, que permiten</p>	

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>facilitar la respuesta inmediata para el diagnóstico y el tratamiento de esta enfermedad y la aplicación sistemática de pruebas de tamizaje en una población aparentemente asintomática. La tamización puede ser a través de programas de base poblacional o de base institucional.</p> <p>g. Autoexamen de Mama: Es la acción de autocuidado y protección cotidianas que ayuda a mujeres y hombres en la detección temprana del cáncer.</p> <p>h. Examen clínico de la mama: Inspección y palpación a las glándulas mamarias, que realiza un profesional de la salud debidamente entrenado y con una técnica estandarizada.</p> <p>i. Mamografía de tamización: Prueba practicada en mujeres asintomáticas.</p> <p>j. Mamografía de diagnóstico: Prueba realizada a cualquier mujer con una masa sospechosa, o con signos clínicos o síntomas sospechosos.</p>	
<p>ARTÍCULO 4º. Día Nacional de la Detección Temprana del Cáncer de Mama. Declárese el día diecinueve (19) de octubre como el Día Nacional de la Detección Temprana del Cáncer de Mama con el objetivo de crear conciencia y sensibilizar en torno al tema, para lo cual, el Gobierno Nacional diseñará las siguientes estrategias:</p> <p>a. El Ministerio de Salud y</p>	<p>El cáncer de mama ya es considerado un evento prioritario en salud pública, debido al contexto epidemiológico, la carga económica y social que este cáncer representa y así se indica en la Ley 2194 de 2022.</p> <p>Por lo anterior, el país cuenta con los instrumentos de política pública que disponen las acciones para su control, entre estos se encuentran: el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Pacto por Colombia), el Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021), el Plan Decenal para el Control del Cáncer (2012-2021), la Ruta Integral de Promoción y Mantenimiento, la Ruta Integral de Atención en Salud para población en riesgo o con diagnóstico de cáncer de mama. Estos instrumentos priorizan el cáncer de mama como uno de los</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>Protección Social, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, o quien haga sus veces, destinará un espacio en horario prime en razón de promover e incentivar la realización del autoexamen de mama y la consulta médica, así como mejorar las opciones de estilo de vida saludable, para la detección temprana de cáncer de mama.</p> <p>b. El Ministerio de Salud y Protección Social desarrollará una estrategia de sensibilización del autocuidado de las mamas y de la consulta oportuna al médico, la cual se difundirá a través de las redes sociales, medios impresos y programas de televisión y radio que cubran el territorio nacional.</p>	<p>eventos a incidir en pro de reducir su incidencia y mortalidad.</p> <p>El 19 de octubre y durante todo el mes a nivel mundial y nacional, ya se realizan actividades de comunicación y concientización sobre el cáncer de mama, desde los diferentes actores del sistema, incluido este Ministerio como órgano rector.</p> <p>En lo concerniente al ítem a., la propuesta es loable en la medida que el país pueda desplegar una campaña masiva de información en salud para promover el autocuidado y el uso de los servicios de salud de forma racional. Más allá de la inclusión de este aspecto en la ley, es indispensable incidir en la destinación de recursos para tal propósito. Los recursos de PIC pueden usarse para estas acciones al igual que los recursos que financian las acciones de promoción y prevención del aseguramiento.</p> <p>En lo que tiene que ver con “[...] <i>promover e incentivar la realización del autoexamen de mama y la consulta médica, así como mejorar las opciones de estilo de vida saludable, para la detección temprana de cáncer de mama</i>”, es importante mencionar que el autoexamen de mama tiene cierta controversia aún, ya que, aunque es ampliamente recomendado, estudios no han demostrado evidencias sobre los resultados en salud, específicamente en mortalidad entre quienes se lo hacen y quienes no, se debe incentivar y enseñar por parte de profesionales de salud entrenados la forma correcta de hacerlo.</p> <p>En cuanto a la “[...] <i>estrategia de sensibilización del autocuidado de las mamas y de la consulta oportuna al médico</i>”, es importante que además de la difusión en redes sociales, medios impresos y programas de televisión y radio, se coordinen esfuerzos con el Ministerio de Educación Nacional para la inclusión de contenidos pedagógicos transversales, conducentes a la sensibilización de la comunidad académica frente a la detección temprana del cáncer de mama.</p>
<p>ARTÍCULO 5º. En complementariedad a la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud y con el propósito de mejorar las acciones de detección temprana a fin de reducir la mortalidad y morbilidad por esta enfermedad; la Ruta Integral de Atención en Salud para población en riesgo o con diagnóstico de cáncer de mama deberá ser implementada de</p>	<p>Los párrafos 1 y 2 del artículo 3º de la Ley 2194 de 2022, que modifica el artículo 6º de la Ley 1384 de 2010, disponen lo siguiente:</p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de la Protección Social, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas, definirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>manera programática y obligatoria por todos los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, definiendo mecanismos específicos para su implementación en zonas rurales y rurales dispersas.</p> <p>Las Guías de Práctica Clínica de cáncer de mama y la ruta en mención definirán los grupos objetivo de tamización y las tecnologías, incluidas las pruebas genéticas, que ofrezcan el mejor perfil de costo - beneficio, con base en la mejor evidencia científica disponible, y no excluidas del Plan de Beneficios en Salud.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social en su facultad reglamentaria, con la asesoría técnica del Instituto Nacional de Cancerología, las sociedades científicas y la demás que consideren, junto con las organizaciones de la sociedad civil reconocidas en el tema de cáncer de mama, será el encargado de elaborar esta ruta en un plazo de seis meses. Las Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las ESE, los regímenes de excepción y las Entidades Territoriales garantizarán su implementación, en un plazo no mayor a dos años posterior a la promulgación de esta ley.</p>	<p>promoción y prevención a ser implementadas en el territorio nacional. Los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención, serán actualizados anualmente en concordancia con el Plan Nacional de Salud Pública y serán de obligatorio cumplimiento por todos los actores del SGSSS.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con las Gobernaciones y Alcaldías, realizarán campañas de prevención y detección de cáncer de mama y otros tipos de cáncer en zonas rurales y de difícil acceso, por lo menos una vez al año, disponiendo de unidades móviles que se puedan desplazar a los diferentes lugares.</p> <p>Así mismo, es importante precisar que este Ministerio cuenta con una Ruta de Atención Integral para población en riesgo o con diagnóstico de cáncer de mama, adoptada mediante Resolución 3202 de 2016. Es más, no puede dejarse de lado la Resolución 3280 de 2018, Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud, en punto al procedimiento de detección de cáncer de mama allí incluido.</p> <p>Cabe señalar que la ruta es expedita a la hora de referirse a los tiempos estándar para la confirmación del diagnóstico e inicio de tratamiento, establece los profesionales de la salud indicados para el desarrollo de las intervenciones, plantea la necesidad de realizar pruebas de inmunohistoquímica a las biopsias positivas, establece los mecanismos administrativos relacionados con la autorización y asignación de consultas o procedimiento requeridos de forma continua.</p> <p>Igualmente, están definidos los indicadores para el seguimiento y monitorización del cumplimiento, teniendo en cuenta la evidencia clínica disponible.</p> <p>Por último, en cuanto a la facultad reglamentaria a que se refiere el precepto, y su temporalidad de 6 meses, es de resaltar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de dicha potestad, la Corte ha enfatizado:</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</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>numeral 11, superior⁶. 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 lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"⁷.</p> <p>Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, so pena de distorsionarla, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11), por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.</p>
<p>ARTÍCULO 6°. Control de calidad en la tamización de cáncer de mama. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Cancerología, y en colaboración con las sociedades científicas, definirán los lineamientos para el control de calidad de las tecnologías empleadas para la tamización del cáncer de mama en el país, así como los mecanismos para el acceso a la mamografía en las zonas rurales y rurales dispersas. Las entidades territoriales implementarán los lineamientos definidos.</p> <p>Así mismo, se autoriza al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social para que, en</p>	<p>Este es un aspecto de relevancia dentro del contenido del proyecto. Sin embargo, es necesario mencionar que dicha intervención ya está definida en el PDCCC, así: "<i>Desarrollo e implementación de un programa de control de calidad en tamización de cáncer de mama para las pruebas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud</i>", por lo cual más allá de definir dicha necesidad en el contexto de una Ley, es necesario lograr mayores esfuerzos entre las entidades competentes para el desarrollo cabal de un Programa de control de calidad en la tamización de cáncer de mama.</p> <p>De igual manera, también es importante precisar que la habilitación de los servicios relacionados con la detección temprana del cáncer de mama están reglamentados en la Resolución 3100 de 2019, específicamente en el estándar de dotación y es competencia de las Entidades Territoriales del orden departamental, expedir las licencias de práctica médica que hace uso de los equipos generadores de radiaciones ionizantes, en este caso de los mamógrafos, teniendo en cuenta lo definido en la Resolución 482 de 2018, que reglamentó todo lo relacionado con el uso de equipos de radiación ionizante, su control de calidad, la prestación de servicios de protección radiológica, entre otros aspectos. Dicha Resolución es un desarrollo de la Ley 9 de 1979, artículo 151, el cual fue modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019 (Anti-trámites).</p>

⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>articulación con el Ministerio Ciencia Tecnología e Innovación, se financie el desarrollo de nuevas tecnologías, así como la investigación clínica que permitan detectar signos tempranos para el cáncer de mama.</p>	<p>Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social se encarga del desarrollo de los protocolos de control de calidad, mediante los cuales se establecen las pruebas que debe aplicarse a cada mamógrafo.</p> <p>En cuanto a lo relacionado con el <i>financiamiento y el desarrollo</i> “[...] <i>de nuevas tecnologías, así como la investigación clínica que permitan detectar signos tempranos para el cáncer de mama</i> [...]”. Se considera que deben ser especificados en otro artículo, (diferente al de control de calidad en la tamización) para dar mayor claridad frente al mandato e incluir al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación dentro de los responsables de su desarrollo e implementación.</p> <p>Cabe anotar que la dispersión de este tipo de tecnologías en el territorio trae consigo la disminución de su calidad debido a una disponibilidad variable del talento humano calificado requerido para su ajuste. De tal modo, es claro que esta tecnología necesita personal con entrenamiento, entre los cuales se ubican: Médicos físicos, médicos radiólogos, y auxiliares entrenados en el tema. Se sugiere la centralización de los servicios de mamografía o su disponibilidad por regiones para optimizar el uso del recurso, por cuanto es una tecnología altamente costosa, y que traería cambios en los costos de oportunidad en caso de ser implementada en territorios con una baja ocurrencia de este tipo de eventos.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 5° de la Ley 2194 de 2022 establece, en su parágrafo 3°, lo siguiente:</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de la Protección Social, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas, definirá los indicadores para el monitoreo de los resultados de las acciones en el control del cáncer, desarrolladas por las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada. Estos indicadores serán parte integral del Plan Nacional de Salud Pública; para su seguimiento, reporte y priorización se deberá considerar la carga de la enfermedad, sin descuidar las demás patologías existentes.</p>
<p>ARTÍCULO 7°. Garantías de prestación de servicio para el tratamiento oportuno de cáncer de mama. Para</p>	<p>Se identifica que lo allí propuesto resulta de gran importancia a la hora de establecer mecanismos que favorezcan el acceso y la continuidad en la atención de la persona con cáncer de mama. Sin embargo, dichos planteamientos son transversales para el SGSSS</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p>garantizar la atención oportuna en el tratamiento del cáncer de mama, las EAPB, los regímenes de excepción y los Entes Territoriales, deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Eliminar las barreras de acceso a los pacientes, cuidadores y sus familias. 2. Simplificar los trámites administrativos para los pacientes y sus familias, ofreciendo opciones para autorizaciones en línea, sin limitarlo solo a ese canal. 3. Garantizar el acceso a todos los servicios que requiere el paciente de ser posible en una misma IPS e implementar estrategias de telemedicina, atención médica domiciliaria y entrega de medicamentos en casa, entre otras alternativas. 4. Expedir y autorizar de manera integral, por una única vez la totalidad de los servicios requeridos para el tratamiento, esta autorización podrá ser modificada de conformidad con el plan que determine el médico tratante ajustado a las necesidades del paciente. <p>Parágrafo. Para garantizar una continua y oportuna detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia, todos los sujetos involucrados deberán ejecutar las acciones pertinentes inclusive en ejecución de los estados de excepción</p>	<p>sin distinción del evento morboso de interés, por lo cual existe regulación enfocada a dar respuesta a esta necesidad, a saber, la Resolución 3100 de 2019, <i>“por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud”</i>.</p> <p>Frente al numeral 3, es importante tener en cuenta la habilitación de la IPS y su capacidad de resolutivez. Esta obligación puede disminuir los niveles de calidad y oportunidad.</p> <p>Sobre el párrafo, es importante tener presente la causa que origina la excepción, con el fin de que ciertos procedimientos no generen mayores perjuicios a las personas por lo que deberá siempre atenderse la evidencia científica y la minimización del riesgo. Para el caso, y como ejemplo, si se tratase de un virus aún más letal que el SARS-CoV-2 como el del Ébola, sería necesario un aislamiento casi total de la población y estas atenciones no podrían llevarse a cabo.</p> <p>Tales temas están previstos, así mismo, en la Ley 2194 de 2022.</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
contemplados en la Constitución Política.	
<p>ARTÍCULO 8°. Inspección, Vigilancia y Control. Las funciones de Inspección, Vigilancia y Control de las disposiciones contenidas en la presente ley, estarán a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y de las autoridades territoriales según las normas vigentes quienes garantizarán el cumplimiento de las mismas.</p> <p>Las entidades departamentales, distritales y municipales de salud deberán generar y comunicar alertas en caso de incumplimientos a los mandatos de la presente ley a la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de que ésta proceda a realizar las acciones pertinentes.</p> <p>La Superintendencia Nacional de Salud velará y garantizará el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.</p>	<p>Siendo un artículo que retoma lo ya establecido en el artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, no es pertinente su réplica mediante una nueva norma. Al respecto, se considera pertinente el concepto de la Superintendencia Nacional de Salud y los avances de la misma en materia de Inspección, vigilancia y control para lo establecido en la Resolución 3140 de 2011, <i>“por medio de la cual se desarrolla el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, aplicable por la Superintendencia Nacional de Salud a sus vigilados”</i> y la Circular 4 de 2014 con la cual se impartieron instrucciones respecto de la prestación del servicio de salud en las personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer.</p>
<p>ARTÍCULO 9. Sanciones. Las sanciones al incumplimiento a las órdenes adoptadas en la presente ley serán impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud aplicando integralmente el procedimiento y sanciones previstas en la Ley 1438 de 2011 y en la Ley 1949 de 2019.</p>	<p>No se estima del caso su reiteración.</p>

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que la pretensión de *“establecer medidas oportunas en materia de prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación, cuidado paliativo y promoción de la atención oportuna del cáncer de mama en Colombia de acuerdo con la*

normatividad vigente", ya está recogido y desarrollado en una serie de disposiciones que hacen parte del ordenamiento jurídico. Igualmente, la temática *sub examine* se ve desvirtuada ante los múltiples instrumentos de política ya presentados y existentes en el país.

Desde luego, distinciones y fragmentaciones jurídicas como las que se podrían producir resultan innecesarias, pues contradicen la indivisibilidad del derecho, lo que ocasiona un esquema inoperable en servicios, tratos desiguales e inequitativos a personas, sistemas u órganos no protegidos de manera especial y, así mismo, genera la necesidad de desarrollos simétricos para la totalidad de patologías o eventos contenidos en la clasificación internacional de enfermedades CIE X⁹.

Adicionalmente, definir directrices de tipo clínico a través de una ley representa un riesgo normativo, teniendo en cuenta las dinámicas actuales de la evidencia y la gestión del conocimiento en el mundo. Concordante con lo anterior, se tiene que la evidencia científica vigente para el país se soporta en las Guías de Práctica Clínica, las cuales cuentan con una periodicidad establecida para su renovación. A lo sumo, la propuesta legislativa tendría efectos negativos sobre la gobernanza del cáncer, trayendo un debilitamiento de la fuerza de las recomendaciones científicas, en detrimento de la calidad de los servicios y un aumento significativo de los costos de oportunidad. Por último, el proyecto de norma desconoce incentivos y fuentes de financiación específicas, que permitan potenciar las acciones para mejorar la gestión del riesgo entre los agentes del sistema y lograr la mejora de los resultados en salud.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Se advierte que, de conformidad con las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores, continuar su curso en el legislativo devendría innecesario.

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Vice-ministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios
Dirección Jurídica 

⁹ Esta clasificación consta de una lista de categorías de tres caracteres que constituye el núcleo de esta, la cual contiene 2,036 categorías y adicionalmente contiene una lista tabular de cuatro caracteres, también conocida como lista detallada que contiene 12,422 subcategorías o códigos, además de las 2,036 categorías de la lista anterior. Cfr. <http://ais.paho.org/cie/index.asp?xml=ciedesign.htm>.

Comisión Séptima Constitucional Permanente
CSP-CS-COVID-19-0108-2022
Bogotá D.C., 16 de marzo de 2022

PARA: DOCTOR GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL, H. SENADO DE LA REPÚBLICA.
DE: MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ -SECRETARIA (E) .COMISIÓN SÉPTIMA

ASUNTO: PUBLICACIÓN DEL CONCEPTO.

Respetado Doctor:

Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011, remito a su despacho en medio impreso e igualmente en medio magnético, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República,

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
REFRENDADO POR: DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ -MINISTRO
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 151/2020 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN, DIAGNOSTICO, TRATAMIENTO OPORTUNO, REHABILITACIÓN, Y CUIDADOS PALIATIVOS DEL CÁNCER DE MAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIDÓS (22)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES CATARCE (14) DE MARZO DE 2022
HORA: 12:14 P.M.
Cordialmente,



MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E)
COMISIÓN SÉPTIMA

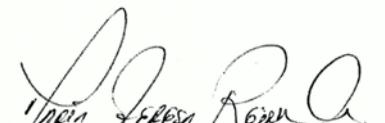
Proyectó: Consuelo Ayala Benavides.
Aprobado: María Teresa Reina Álvarez
Anexo: (22) Folios al PI-151/2021 Senado

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los dieciséis (16) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
REFRENDADO POR: DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ -MINISTRO
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 151/2020 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN, DIAGNOSTICO, TRATAMIENTO OPORTUNO, REHABILITACIÓN, Y CUIDADOS PALIATIVOS DEL CÁNCER DE MAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIDÓS (22)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES CATARCE (14) DE MARZO DE 2022
HORA: 12:14 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E)

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 216 DE 2021 SENADO**

por medio de la cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil – Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora NADYA GEORGETTE BLEL SCAF Presidenta Comisión Séptima Senado de la República Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p>Asunto: Concepto a proyecto de ley No. 216 de 2021 Senado.</p> <p>Respetada Doctora Nadya, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 216 de 2021 Senado “Por medio de la cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil - Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ Ministra de Educación Nacional</p> <p>Autor: H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, Feliciano Valencia Medina, Wilson Neber Arias Castillo, H.R. María José Pizarro Rodríguez, Cesar Augusto Pachón Achury, Fabián Díaz Plata</p>	<p>Concepto a proyecto de ley No. 216 de 2021 Senado “Por medio de la cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil – Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones”</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis del objeto <p>La iniciativa tiene por objeto incentivar, fomentar y garantizar la lactancia materna y las prácticas adecuadas de alimentación infantil y atención en primera infancia, como la primera y principal medida de protección de la salud alimentaria y de prevención de enfermedades.</p> <p>Con respecto al sector educativo, el parágrafo 2 del artículo 4 del proyecto dispone que las facultades de la salud, tanto a nivel profesional como técnico, estarán obligadas a garantizar la formación de sus estudiantes en lactancia materna y alimentación complementaria, con énfasis en consejería para la alimentación del lactante y el niño pequeño. Esta formación será un requisito de grado para los estudiantes.</p> <p>El artículo 6 del proyecto establece que las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS), con el fin de ser acreditadas como Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia -IAMÍ, serán las responsables de la formación, capacitación y actualización de su personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la exposición de motivos <p>A partir del reconocimiento de la (I) lactancia materna como una práctica social necesaria para el adecuado desarrollo humano en sus primeros meses de vida; y de las (II) barreras institucionales, culturales y económicas que imposibilitan su práctica habitual, los autores de la iniciativa proponen mejorar la atención en salud y nutrición materna e infantil, en apoyo de la estrategia IAMÍ que recoge los estándares internacionales para una lactancia materna exitosa.</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</i></p>
<p>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 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 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 parecen 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 formación de los estudiantes de las facultades de salud en los temas de lactancia materna y alimentación complementaria; como tampoco la formación, capacitación y actualización, a cargo de las Instituciones Prestadoras del Servicio (IPS), del personal que hace parte de su organización.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4 <p>Artículo 4. Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia -IAMÍ. Las IPS que atiendan población materno infantil deberán acreditarse como IAMÍ, teniendo en cuenta las atenciones integrales contempladas en la Resolución 3280 de 2018 o la norma que la modifique y los lineamientos de IAMÍ actualizados por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Parágrafo 1°. Todas las IPS del país, tanto públicas como privadas relacionadas contarán un plazo de tres años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para cumplir con los requisitos que les permita ser reconocidas como IAMÍ. Dicho reconocimiento o acreditación deberá referendarse de forma periódica de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Parágrafo 2°. Las facultades de la salud tanto a nivel profesional como técnico, están en la obligación de garantizar la formación de sus estudiantes en lactancia materna, alimentación complementaria, con énfasis en consejería en alimentación del lactante y el niño pequeño, como un requisito para su graduación.</p>	<p>Parágrafo 3°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio tienen la obligación de brindar el apoyo necesario a las IPS con que tengan vínculos contractuales para la implementación de las obligaciones como IAMÍ.</p> <p>De conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior (IES) gozan del principio de autonomía universitaria, en cuya virtud se encuentran facultadas para <i>“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”</i>.</p> <p>La autonomía universitaria está enfocada en el respeto de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa que caracteriza su competencia institucional, y tiene fundamento en la necesidad de garantizar que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el plano académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.</p> <p>Asimismo, este principio constitucional protege el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión, y propugna porque la prestación del servicio público de la educación superior se realice sin interferencias de centros de poder ajenos al proceso formativo.</p> <p>Según pronunciamientos de la Corte Constitucional, la autonomía universitaria es una verdadera garantía institucional, es decir, una “protección constitucional” que persigue que los estudios superiores, no puedan estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional.⁵</p> <p>En la Sentencia C-299 de 1994, esta corporación manifestó que la autonomía universitaria impide que las leyes puedan extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de las Universidades, como por ejemplo, en aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores); admisión del personal docente; programas de enseñanza, labores formativas y científicas; designación de sus autoridades administrativas; y el manejo de sus recursos. La Corte expone que, si el legislador se inmiscuiera en los aspectos referidos, o en otros de similar alcance, se estaría en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía.</p> <p>Adicionalmente, señaló que las intervenciones admisibles a esta garantía son aquellas realizadas en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y, particularmente, sobre la universidad oficial. Esto supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción; en el manejo ordenado</p>

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

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C – 299 de 1994, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

de la actividad institucional; y en la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

De igual forma, el máximo Tribunal Constitucional, en Sentencia T-574 de 1993, manifestó que el respeto a la intangibilidad de la autonomía universitaria es permanente, dado que es indispensable garantizarla para que la universidad realice cabalmente su misión. En estos términos se expresó: "La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art. 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión."

Así las cosas, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente sugiere que el Honorable Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo del parágrafo 2 de la norma examinada, en la medida en la cual podría vulnerar el principio constitucional de la autonomía universitaria, en tanto la formación de los estudiantes de las facultades de la salud, en lactancia materna y alimentación complementaria para poder acceder al título de grado, corresponde a una competencia derivada de la capacidad de autodeterminación administrativa derivada de ese principio constitucional.

• Artículo 6

"Artículo 6. Formación y capacitación. Las IPS, en el marco de sus competencias serán las responsables de la formación y capacitación y actualización de su personal para lograr el reconocimiento de la estrategia IAMI.

Según los artículos 16,17,18 y 19 de la Ley 30 de 1992, el desarrollo de los programas de formación académica se encuentra en cabeza de las instituciones de educación superior.

Pese a no ostentar esta calidad, el artículo 137 de este mismo compendio normativo, de manera taxativa, consagra las entidades que se encuentran habilitadas para prestar y ofrecer el servicio educativo. En estos términos señala:

ARTÍCULO 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley.

Bajo este contexto, esta Cartera considera que la redacción aquí propuesta es confusa, ya que al utilizar la expresión "formación", podría interpretarse cómo si las IPS estuvieran en capacidad de desarrollar programas de formación para su propio personal, atribución que, como arriba se indicó, se encuentra reservada a las IES y a las entidades relacionadas en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992. Por ello, y sin perjuicio del concepto que pueda emitir el Ministerio de Salud y protección Social, esta Cartera recomienda adoptar el siguiente texto:

Artículo 6. Capacitación. Las IPS, en el marco de sus competencias serán las responsables de la capacitación y actualización de su personal para lograr el reconocimiento de la estrategia IAMI.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente se permite sugerir:

- Eliminar el parágrafo 2 del artículo 4, en tanto su contenido podría vulnerar el principio constitucional de la autonomía universitaria.
- Sugerir la siguiente redacción para el artículo 6 con el fin de prevenir posibles afectaciones a las disposiciones establecidas en la Ley 30 de 1992.

Texto Propuesto Proyecto de Ley	Texto Propuesto
Artículo 6. Formación y capacitación. Las IPS, en el marco de sus competencias serán las responsables de la formación y capacitación y actualización de su personal para lograr el reconocimiento de la estrategia IAMI.	Artículo 6. Capacitación. Las IPS, en el marco de sus competencias serán las responsables de la capacitación y actualización de su personal para lograr el reconocimiento de la estrategia IAMI.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los dieciséis (16) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.
REFRENDADO POR: DOCTORA MARIA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ - MINISTRA
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 216/2021 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE, PROMUEVE Y APOYA LA PRÁCTICA DE LA LACTANCIA MATERNA Y LAS PRÁCTICAS ÓPTIMAS DE ALIMENTACIÓN INFANTIL - LEY GLORIA OCHOA PARRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: SIETE (07)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES CATORCE (14) DE MARZO DE 2022
HORA: 14:47 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E)

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 217 DE 2021 SENADO**

por medio de la cual se crean programas sociales para atender a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares, se reconoce la importancia del barrismo social y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá DC.,</p> <p>Doctora NADYA GEORGETTE BLEL SCAF Presidenta Comisión Séptima Senado de la República Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p>Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 217 de 2021 Senado.</p> <p>Respetada doctora Nadya, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 217 de 2021 Senado “Por medio de la cual se crean programas sociales para atender a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares, se reconoce la importancia del barrismo social y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ Ministra de Educación Nacional</p> <p>Copia: Autor: Armando Alberto Benedetti Villaneda Ponentes: HH.SS. José Ritter López Peña, Ayeid Lizarazo Cubillos, Manuel Bitervo Palchucan Chingal, Jesús Alberto Castilla Salazar</p>	<p>Concepto al Proyecto de Ley No. 217 de 2021 Senado “Por medio de la cual se crean programas sociales para atender a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares, se reconoce la importancia del barrismo social y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis del Objeto <p>La iniciativa tiene como objeto reconocer la importancia social del barrismo social que realizan las Barras Populares y crear programas para atender las necesidades y brindar oportunidades efectivas a los jóvenes que integran estos grupos.</p> <p>Con respecto al sector educativo, el párrafo transitorio del artículo 6 del proyecto establece que el gobierno nacional, junto con los gobiernos locales, deberán crear mesas de trabajo conjuntas para escuchar a los integrantes de las Barras Populares, a fin de construir el nuevo Plan Decenal de seguridad, comodidad y convivencia que, a su vez, deberá incluir acciones afirmativas para la inclusión de los miembros de estos grupos en espacios formativos y laborales.</p> <p>El artículo 8 establece que las instituciones públicas de educación superior deberán crear mecanismos para promover y facilitar el acceso de los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares a sus programas académicos de educación superior.</p> <p>El artículo 9 consagra que el gobierno nacional deberá crear programas de microcréditos y/o subsidios a los integrantes de las barras populares, con el fin de promover el acceso a la educación y las oportunidades de trabajo. Estos programas dependerán de la factibilidad presupuestal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la exposición de motivos <p>Con base en la influencia social que las barras populares ejercen en las comunidades del país, debido a su labor de integración, pertenencia cultural, desarrollo artístico, musical y deportivo, y con el fin de disminuir los factores que afectan a sus integrantes, tales como la falta de educación, trabajo, acceso al crédito, al conocimiento y, en definitiva, a los medios que les permitan ser constructores sociales, el autor de la iniciativa considera necesario establecer un marco normativo que atienda estas cuestiones.</p> <p>Según se colige de su exposición, el plan decenal de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol, cuya vigencia es de 2014 a 2024, y que tiene por objeto el desarrollo de una estrategia encaminada a superar las amenazas que enfrenta el fútbol como deporte, contempla una serie de errores y falencias que conducen a su inoperatividad. En este sentido, resulta necesario enmendar los yerros del actual plan decenal, impactar de manera positiva en la identidad social de los integrantes de las barras populares, y ofrecer herramientas reales que les permitan a estos jóvenes seguir construyendo comunidad y territorio.</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 <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 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 de que hace parte”</i>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 (I) el desarrollo de los procesos formativos de educación superior en las mesas de trabajo entre el gobierno y los integrantes de las barras populares, en aras de crear el nuevo Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol; (II) la creación de mecanismos para promover y facilitar el acceso de los jóvenes que hacen parte de las barras populares a los programas académicos de educación superior, a cargo de las IES públicas; y (III) la creación de programas de microcréditos y/o subsidios a los integrantes de las barras populares, con el fin de promover el acceso a la educación y las oportunidades de trabajo.</p>	<p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizado el contenido del Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que algunos de sus artículos se refieren al sector educativo, de ahí que estime pertinente formular las siguientes observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos 6 <p>“Artículo 6º. Mesas de Trabajo. Las Alcaldías municipales o distritales de las ciudades donde haya presencia de Barras Populares, deberán designar a las Secretarías responsables para la implementación y ejecución de los planes decenales sobre los aficionados al fútbol. Estas Secretarías deberán crear mesas de trabajo permanente con los integrantes de las Barras Populares para la adecuada implementación de los Planes Decenales.</p> <p>Parágrafo transitorio: El gobierno nacional y los gobiernos locales donde haya presencia de Barras Populares deberán crear mesas de trabajo conjuntas para escuchar a los integrantes de éstas a fin de crear el nuevo Plan Decenal que deberá ser expedido por el gobierno nacional a más tardar el 31 de diciembre de 2024 y que deberá contener acciones afirmativas para la inclusión de los miembros de las Barras Populares en espacios formativos y laborales, incluyendo a quienes hayan sido sancionados por cualquier tipo de conducta menor”.</p> <p>El Decreto 5012 de 2019 <i>“por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias”</i>, establece como funciones de esta Cartera las relacionadas con la formulación de la política nacional de educación, la preparación de los planes de desarrollo del sector, la definición de las normas sobre organización y criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, la asesoría a las entidades territoriales en los aspectos relacionados con la educación, de conformidad con los principios de subsidiariedad, la evaluación permanente de la prestación del servicio educativo y la divulgación de sus resultados, la definición de los lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, la dirección del proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento, entre otras.</p> <p>A propósito del contenido del artículo bajo examen, y sin perjuicio del concepto que sobre el particular emita el Ministerio de Trabajo, esta Cartera considera que dicha disposición podría ser contraria a sus competencias funcionales, dado que desde su ámbito institucional, no cuenta con la facultad para desarrollar estos espacios formativos. Es preciso aclarar que los procesos de formación en educación superior se encuentran en cabeza de las instituciones de educación superior, y son solo ellas, quienes pueden ofrecer los programas académicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8 <p>“Artículo 8º. Las instituciones públicas de educación superior deberán crear mecanismos para promover y facilitar el acceso a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares a los programas de educación superior que estas ofrezcan”.</p> <p>La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, y que tiene por objeto el pleno desarrollo</p>

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

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

3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

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

<p>de los estudiantes. Según la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” y la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación”, son Instituciones de Educación Superior las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, las Universidades y las Instituciones Tecnológicas.</p> <p>Los programas académicos en educación superior son desarrollados y ofertados por la IES en el marco de su autonomía universitaria estipulada en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la citada Ley 30 de 1992, en virtud de la cual, las IES disponen de autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: «(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos»⁵, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía, enfocada en el respeto de las actividades formativas que desarrollan las Instituciones de Educación Superior, procurando así, evitar la intervención de agentes externos que puedan llegar a afectar la libertad de cátedra y pensamiento.</p> <p>Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-220 de 1997 señaló lo siguiente:</p> <p><i>“Acorde con esta caracterización el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 69 de la Carta Política el principio de autonomía, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y auto determinarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. En tal sentido, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado esta Corporación:</i></p> <p><i>«...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.</i></p> <p>En ejercicio de su autonomía las instituciones de educación superior gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto, fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno.</p> <p><small>5 Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000</small></p>	<p>Así las cosas, el hecho de que una Ley ordene a las IES públicas la creación de mecanismos que promuevan y faciliten el acceso de los jóvenes miembros de las barras populares a sus programas de educación superior, interfiere su ámbito de competencia institucional y compromete su capacidad de auto-organizarse, desconociendo el principio constitucional que garantiza su autonomía y rechaza las intervenciones ajenas. En aras de salvaguardar dicho principio, esta Cartera se permite sugerir el siguiente texto para el artículo examinado:</p> <p>Artículo 8º. <i>Las instituciones públicas de educación superior, en el marco de su autonomía podrán crear mecanismos para promover y facilitar el acceso a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares a los programas de educación superior que estas ofrezcan.</i></p> <p>• Artículo 9</p> <p><i>“Artículo 9º. El gobierno nacional deberá crear programas de microcréditos y/o subsidios a los integrantes de las barras populares para promover el acceso a la educación y las oportunidades de trabajo. Estos programas estarán sujetos a la factibilidad presupuestal”.</i></p> <p>En el marco de la política de fomento al acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional viene realizando grandes esfuerzos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Dentro de esta población se encuentran los jóvenes a los que se refiere la presente iniciativa.</p> <p>Conviene destacar que Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior. Es así como, 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 urbanorurales, 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) <i>Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable</i></p> <p><i>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</i></p>
<p><i>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.</i></p> <p>4) <i>Reconocimiento de la excelencia académica</i> <i>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.</i></p> <p>En desarrollo de las estrategias para 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, el Gobierno Nacional, con ocasión 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, denominado Generación E.</p> <p>Este programa está dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes con vulnerabilidad socioeconómica y con mérito académico de todas las regiones. Asimismo, persigue el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país, a través del apoyo financiero a 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, 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 31 de agosto del 2021, 214.870 jóvenes se han vinculado a Generación E a través de sus componentes de Equidad y Excelencia, 203.364 (95%) estudiantes en Equidad y 11.506 (5%) estudiantes en Excelencia.</p> <p>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, 68.407 (32%) corresponden a estudiantes que provienen de municipios rurales y PDET.</p> <p>Para la vigencia 2021, la meta de Generación E es otorgar 84.000 nuevas oportunidades de acceso a la Educación Superior. Al finalizar el cuatrienio se espera llegar a 336.000 estudiantes. Serán 80.000 por el componente de Equidad, y 4.000 mil por el componente de Excelencia que reconoce el mérito de los mejores bachilleres del país que se encuentran en condiciones económicas menos favorables.</p> <p>A continuación, se presentan los tres componentes del programa:</p>	<p>• Equidad – Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas.</p> <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 acceso. 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 que se otorgan a lo largo del programa académico; 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, quienes tendrán acceso a las 62 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, con el propósito de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes, tanto a programas presenciales, como a programas de distancia tradicional y virtual.</p> <p>Con relación a los apoyos 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 ellos 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, en orden a culminar exitosamente su proceso de formación, y así mismo acompañar su tránsito a la inserción laboral.</p> <p>Los requisitos para acceder en el 2021 al Fondo Generación E, componente de Equidad, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tener nacionalidad colombiana y estar entre 14 y 28 años al momento de validación de los requisitos de la convocatoria correspondiente. 2. Estar registrado en la base del SISBÉN con un puntaje máximo de 32 puntos y en estado validado. <ul style="list-style-type: none"> • Si el estudiante pertenece a población indígena y no cuenta con registro en el SISBÉN, deberá estar registrado en la base censal del Ministerio del Interior. • Si el estudiante es víctima del conflicto armado y no cuenta con registro en SISBÉN, deberá estar incluido en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). 3. No contar con título profesional universitario. 4. Estar registrado en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) como admitido y matriculado en primer curso en calidad de estudiante nuevo, en un programa académico de pregrado (programa técnico, tecnológico o universitario), impartido bajo cualquier metodología (presencial, distancia tradicional o virtual) en alguna de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas que estén vinculadas al componente de Equidad y, que a su vez, dispongan de cupos en el componente al momento de la verificación de los presentes requisitos por parte del Ministerio de Educación Nacional.

<p>5. No ser beneficiario en estado activo de otro Fondo administrado por el ICETEX.</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 los estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11^o, y de los tres mejores bachilleres por departamento, en aras de apoyar su acceso y permanencia en la educación superior. El financiamiento se otorga a través de un crédito condonable que cubre la duración del programa académico. 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 las IES públicas 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>Para los estudiantes que ingresen a las 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> <p>Los requisitos para participar en el componente de Excelencia del programa Generación E, para la vigencia 2021, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tener nacionalidad colombiana. 2. Obtener el título de grado de bachiller en la vigencia 2020. 3. Haber presentado las pruebas de Estado Saber 11^o en octubre y noviembre de 2020 y cumplir uno de los siguientes puntos: <ul style="list-style-type: none"> • Encontrarse dentro de los 10 bachilleres con mejores puntajes de la prueba Saber 11^o para los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Vaupés y Vichada. • Para el resto de los departamentos aplican los 3 mejores puntajes. • Obtener un puntaje igual o superior a 351 en las pruebas saber 11. 4. Estar registrado en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con corte al 30 de octubre de 2020, con un puntaje igual o inferior a: 	<table border="1" data-bbox="844 334 1453 476"> <thead> <tr> <th>Área</th> <th>Puntaje máximo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.</td> <td>57,21</td> </tr> <tr> <td>Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.</td> <td>56,32</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> <td>40,75</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fuente: MEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas. <p>Con respecto a este componente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión, orientados a fortalecer 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 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, y 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 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. En el articulado del Plan se incorporó el artículo 183 "Fortalecimiento Financiero de la Educación Superior Pública" de la Ley 1955 de 2019, que alude a 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 encuentran 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 del 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 indica que "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</p>	Área	Puntaje máximo	14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21	Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32	Rural	40,75
Área	Puntaje máximo								
14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21								
Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32								
Rural	40,75								
<p><i>su administración</i>", 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 Programa Generación E – Componente Equidad • Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia • 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" <p>De otra parte, es necesario precisar que los recursos del presupuesto general de la Nación destinados a las estrategias de financiación a la demanda de educación superior que están a cargo del Ministerio de Educación Nacional tienen por objeto beneficiar a la mayor cantidad de estudiantes de sectores vulnerables en todo el territorio nacional, por lo tanto, implementar una estrategia específica para el otorgamiento de apoyos educativos para una población específica, sin determinar recursos nuevos, implica dejar de asignarle recursos a jóvenes en situación de vulnerabilidad y con mérito académico.</p>	<p>Adicionalmente, teniendo en cuenta que las estrategias de financiación a la demanda que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional cubren la parte completa de los beneficiarios, es importante resaltar que la implementación de un programa de becas afectaría la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta el Ministerio de Educación Nacional, ya que el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad, está comprometido plenamente con los costos que implican la financiación actual y futura de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias contempladas en el portafolio de líneas especiales de créditos condonables, y subsidios educativos para el acceso a educación superior.</p> <p>De otra parte, en el marco de la actual situación de emergencia y gracias al trabajo conjunto con los gobiernos departamentales y municipales y con las Instituciones de Educación Superior (IES), el Gobierno Nacional ha venido avanzando en el desarrollo e implementación de medidas que permitan a las instituciones y a los estudiantes y sus familias, mitigar los efectos derivados de la pandemia del Covid-19.</p> <p>El Gobierno Nacional, comprometido con la educación superior pública y en un trabajo en equipo con mandatarios locales e Instituciones de Educación Superior, ha destinado más de \$2,33 billones para apoyar a estudiantes de educación superior pública del país con el pago de matrícula y gastos de sostenimiento en la vigencia 2020 y para el primer semestre de 2021</p> <p>Dando continuidad a las medidas referidas anteriormente, el Gobierno Nacional informó el pasado 11 de mayo de 2021 la destinación de nuevos recursos que permitirán avanzar en la gradualidad de la gratuidad en el valor de la matrícula de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios en las 63 IES públicas del país, en el segundo período académico de 2021. En este sentido, serán cerca de 695 mil estudiantes de estratos 1, 2 y 3 para los cuales el monto semestral del valor de la matrícula, después de los descuentos realizados por aportes recurrentes de entidades territoriales, deducciones realizadas por las mismas IES, descuentos por votaciones, entre otros. La medida será financiada a través de los recursos ya dispuestos a través de programas para el acceso y permanencia como Generación E, los nuevos recursos que serán asignados desde el Fondo Solidario para la Educación y los aportes de gobernaciones y alcaldías.</p> <p>En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional, una vez el presidente Iván Duque realizó el anuncio de la política de Matrícula Cero para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, inició un recorrido por todo el país, con el objetivo de firmar con cada una de las 63 Instituciones de Educación Superior públicas, los memorandos de intención donde se establecieron los principios bajo los cuales se guiarán los esfuerzos del Gobierno Nacional, Entidades Territoriales y las Instituciones de Educación Superior para promover la Matrícula Cero. Este ejercicio finalizó el pasado mes de julio y se convierte en una acción más para brindar oportunidades a todos los jóvenes del país.</p> <p>Ahora bien, con el objetivo de garantizar los recursos necesarios y avanzar en la gradualidad de la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado, el Gobierno Nacional sancionó el 14 de septiembre la Ley 2155 de 2021 "Ley de Inversión Social", tras lograr un consenso importante con múltiples sectores de la sociedad y el trabajo articulado con el Congreso sobre las necesidades que se deben resolver, como atender a los más vulnerables, generar oportunidades de educación y empleo.</p> <p>Es así como la aprobación de la gratuidad, establecida en el artículo 27 de la Ley de Inversión Social, 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 más</p>								

<p>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>Para la implementación de la gratuidad en la Educación Superior, se suscribieron acuerdos de acuerdos con las 63 IES públicas del país y las cuales avanzan en el reporte de los cerca de 695.000 estudiantes de estratos 1,2 y 3 que recibirán el beneficio durante este semestre. Con la Ley de Inversión Social, se garantizan los recursos para hacer permanente esta política de gratuidad favoreciendo a los jóvenes de las familias vulnerables 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>Por su parte, los estímulos, permitirán ofrecer un menor valor para los créditos educativos de aquellos jóvenes que obtengan un destacado desempeño a nivel académico, de investigación o proyección social; también para quienes se acojan a medidas de pronto pago o para quienes mantengan su cartera al día. Es decir, se premiará el compromiso de los estudiantes con su carrera y con el cumplimiento de las obligaciones.</p> <p>A estas importantes medidas se sumará una igualmente valiosa: la reducción de las tasas de interés que el ICETEX cobra en sus créditos, la cual se hará posible gracias a los cambios implementados en las fuentes de recursos de la entidad. Se estima que estas medidas abarcarán a los más de 140,000 usuarios que hoy disfrutan del Plan de Auxilios, a más de 100,000 usuarios de fondos en administración, así como todos los jóvenes y familias que tengan y soliciten servicios al ICETEX.</p> <p>Adicionalmente, es de señalar que el pasado 7 de diciembre del presente año, 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>De conformidad con lo anterior, el país cuenta con un portafolio amplio y consolidado de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a la educación superior de los jóvenes miembros de las barras populares, de ahí que esta Cartera no considere necesario crear otra línea de financiación, teniendo en cuenta que su implementación podría afectar la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa, y en cuya virtud se</p>	<p>otorgan 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> <p>Debe tenerse en cuenta que el Marco de Gasto de Mediano Plazo está comprometido plenamente con los costos que implican la financiación actual y futura para garantizar la formación completa de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias mencionadas anteriormente.</p> <p>Por ese motivo y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Trabajo, esta Cartera recomienda que no se continúe con el trámite del presente proyecto, en lo que corresponde a la creación de programas de microcréditos y/o subsidios para promover el acceso a la educación de los jóvenes integrantes de barras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del Principio de igualdad <p>El Ministerio de Educación Nacional considera que la definición de Barras Populares presentada en el artículo 2 del proyecto, esto es, <i>"grupos de aficionados al fútbol o a otros deportes que normalmente se ubican en las tribunas reconocidas como populares en los escenarios deportivos, tengan o no reconocimiento legal"</i>, podría representar una desigualdad en la protección y en el trato frente otros de grupos de aficionados que asisten a estos escenarios deportivos y que no se ubican, espacialmente, en los sectores tradicionalmente reconocidos como populares.</p> <p>Esta Cartera subraya que el acceso a los mecanismos y programas de acceso a la educación, orientados a este segmento de la población, no deberían depender de un criterio espacial para su definición. En este sentido, dicho concepto podría vulnerar el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consideraciones Fiscales <p>En materia de educación, el proyecto de ley propone que se creen programas de formación específicos para jóvenes que pertenecen a barras populares. En este capítulo se analiza la incidencia fiscal de los artículos 6, 8 y 9.</p> <p>El artículo 6 establece unas mesas de trabajo para que las alcaldías municipales o distritales de las ciudades en las que haya barras populares implementen planes decenales que contengan acciones afirmativas para la inclusión de los miembros de las barras populares en espacios formativos, incluyendo los que hayan sido sancionados por cualquier tipo de conducta menor, mientras que el artículo 8 ordena que las instituciones públicas de educación superior creen mecanismos para promover y facilitar el acceso de los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares a sus programas académicos.</p> <p>Al respecto, estos dos artículos afectan la autonomía de las instituciones educativas en educación básica, media y superior. Los procesos de formación en educación superior solo pueden ser definidos y ofrecidos por las instituciones de educación superior. Para el caso de los menores infractores amparados bajo el sistema de responsabilidad penal adolescente SRPA incluidos en el artículo 6, su atención es prestada por el sistema educativo público y se financia con cargo al Sistema General de Participaciones, presentándose duplicidad normativa. Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional no estima conveniente que se cree una nueva categoría para caracterizar en el Sistema de Matrículas de la educación preescolar, básica y media SIMAT a jóvenes que hagan parte de las Barras Populares.</p>
<p>Frente a estos dos artículos, el Decreto 5012 de 2019 que establece la estructura y funciones del Ministerio de Educación Nacional, no contempla la creación de los espacios formativos que proponen que se incluyan en los planes decenales que ordena el artículo 6, por lo cual se sugiere retirar la formación educativa de los planes decenales que se están planteando en el artículo 6. Por otra parte, para el artículo 8 se propone tener en cuenta el ajuste sugerido en las recomendaciones del presente concepto.</p> <p>El artículo 9 ordena que la Nación incluya en su presupuesto la creación de microcréditos y/o subsidios a los integrantes de las barras populares, con los cuales se promueva su acceso a la educación superior. En este no se están teniendo en cuenta 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 período 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</p>	<p>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 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 jóvenes que hacen parte de barras populares y 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 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 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>

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 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 jóvenes que hacen parte de las barras populares, incluyendo 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 a los argumentos antes presentados, no es viable que este Ministerio incluya apropiaciones en el PGN para crear los ‘microcréditos y/o subsidios’ a los integrantes de las barras populares con los que se promueva su acceso a la educación superior, a los cuales se refiere el artículo 9 del Proyecto de Ley.

Por lo anterior, y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Trabajo, esta Cartera sugiere de manera respetuosa al Senado de la República que se ajuste el artículo 6 retirando la formación educativa de los planes decenales que se están planteando en el mismo y que no se continúe con el trámite legislativo del artículos 9 del proyecto del ley analizado en este concepto, especialmente en lo que corresponde a la creación de programas de microcréditos y/o subsidios para promover el acceso a la educación de los jóvenes integrantes de barras, ya que esta disposición afectaría la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa este Ministerio, 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. Debe tenerse en cuenta que

el Marco de Gasto de Mediano Plazo está comprometido plenamente con los costos que implican la financiación actual y futura para garantizar la formación completa de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias mencionadas anteriormente.

Por otra parte que se ajuste el artículo 8, en las condiciones presentadas en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales y en las recomendaciones dadas en el presente concepto.

III. RECOMENDACIONES

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 emita el Ministerio de Trabajo sobre el proyecto, comedidamente se permite recomendar:

- Considerar que los procesos formativos están en cabeza de las instituciones de educación superior y son ellas quienes se encuentran autorizadas por ley para ofrecer programas académicos. Por este motivo, esta Cartera no tendría competencia para apoyar lo propuesto en el parágrafo del artículo 6 y solicita que éste se ajuste retirando la formación educativa de los planes decenales que se están planteando en el mismo.
- Adoptar el texto recomendado para el artículo 8 del proyecto con el fin de prevenir una posible vulneración al principio constitucional de la autonomía Universitaria:

Artículo 8º. Las instituciones públicas de educación superior, en el marco de su autonomía podrán crear mecanismos para promover y facilitar el acceso a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares a los programas de educación superior que estas ofrezcan.

- No continuar con el trámite de la disposición del artículo 9 relacionada con la creación de programas de microcréditos y/o subsidios para promover el acceso a la educación de jóvenes miembros de barras populares, toda vez que el país cuenta con un portafolio amplio y consolidado de líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a la educación superior, a las cuales pueden acceder las personas objeto de la iniciativa.
- Examinar la definición de Barras populares que consagra el artículo 2 de la iniciativa, cuyo contenido podría vulnerar el principio constitucional de igualdad (art. 13 C.P).

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los dieciséis (16) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.
 REFRENDADO POR: DOCTORA MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ - MINISTRA
 NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 217/2021 SENADO
 TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN PROGRAMAS SOCIALES PARA ATENDER A LOS JÓVENES QUE HACEN PARTE DE LAS BARRAS POPULARES, SE RECONOCE LA IMPORTANCIA DEL BARRISMO SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
 NÚMERO DE FOLIOS: DIECIOCHO (18)
 RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MARTES QUINCE (15) DE MARZO DE 2022
 HORA: 16:01 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


 MARÍA TÉRESA REINA ÁLVAREZ
 SECRETARIA (E)

CONTENIDO

Gaceta número 182 -Miércoles 16 de marzo 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA
 CONCEPTOS JURÍDICOS**

Págs.

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley número 151 de 2021 Senado por medio de la cual se establecen medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación y cuidados paliativos del cáncer de mama y se dictan otras disposiciones.....	1
Concepto jurídico Ministerio de Educación Nacional proyecto de ley número 216 de 2021 Senado por medio de la cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil – Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones.....	16
Concepto jurídico Ministerio de Educación Nacional proyecto de ley número 217 de 2021 Senado por medio de la cual se crean programas sociales para atender a los jóvenes que hacen parte de las Barras Populares, se reconoce la importancia del barrismo social y se dictan otras disposiciones.....	18.