



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° 77

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

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.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 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2021 SENADO

por medio del cual se reduce la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los pensionados.

 <p>Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No. 202211400064091 Fecha: 17-01-2022 Página 1 de 9</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 - 68 Bogotá D.C.</p> <p>08 FEB 2022 Radicado No. #0167 Hora: 5:00</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 136/21 (S) "por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados". Radicado N° 202142301776212.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1023 de 2021. 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 observaciones¹:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>¹ Un proyecto de ley análogo cursó en el legislativo bajo el número 062/15 (C) - 170/15 (S) "por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados", acumulado al PL 008/15 (C) "por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados". Frente a dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 201511401727091. Igualmente, cabe anotar que luego de su trámite en el Congreso, el proyecto de ley fue objeto de objeciones -tanto por inconveniencias como por inconstitucionalidad- y, en consecuencia, se declaró la inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C-066 de 2018, M.S. Cristina Pardo Schlesinger. Recientemente, cursó el PL 375/21 (S) "por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados", que también fue objeto de pronunciamiento por parte de este Ministerio mediante radicado N° 202111400748781, de ahí que se retomem algunos puntos por catalogarlos relevantes.</p>	<p>La propuesta pretende:</p> <p>[...] disminuir el aporte al Sistema de Seguridad Social en Salud del 12% al 4% que realizan los pensionados con mesadas de 10 SMMLV de Colombia (inciso 2, artículo 204 de la Ley 100 de 1993), como un acto de justicia con esta población objeto de especial protección, quienes ven reducido su ingreso disponible mensual por efectos de esta contribución, la cual afecta directamente los derechos al mínimo vital y condiciones de dignidad y calidad de vida en la vejez [...].²</p> <p>Bajo esta perspectiva, dispone:</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con mesadas hasta 10 SMMLV, será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional.</p> <p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa el artículo 142 de la Ley 2010 de 2015³.</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Es pertinente advertir que el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece lineamientos superiores en materia de Seguridad Social, al consagrar que: "[...] La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley [...]" [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Para la Corte Constitucional, y en virtud de tal directriz, todos los partícipes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) deben contribuir a su sostenibilidad con el fin de preservar el sistema en su conjunto. De ahí que, el alto tribunal mediante sentencia C-1000 de 2007, manifestara:</p> <p>[...] en relación con la aplicación del principio de solidaridad en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que (i) éste permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes [...] el principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles</p> <p>² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1023 de 2021 ³ /b/a.</p>
--	---

(Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias; (ii) implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto; (iii) la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma como los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad; (iv) los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores; (v) si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación; (vi) conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, amañados directamente de tal principio constitucional; (vii) no es tan amplio el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límites alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás; (viii) exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren; (ix) implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y (x) se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna [...].⁴ [Énfasis fuera del texto].

Igualmente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", especialmente en los artículos 6° y 10° prevé elementos, principios, derechos y deberes, dentro de los cuales se destaca:

Artículo 6°. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

[...]) Solidaridad. El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades [...]

Artículo 10°. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud [...] Son deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, los siguientes:

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1000 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería, *inter alia*.

con aquellos cotizantes de menores ingresos y mayor número de beneficiarios. Esto se desarrolla mediante el proceso de compensación en el cual se descuentan del total de cotizaciones recaudadas, entre otros gastos⁵, los recursos que el sistema reconoce a las EPS y a las demás EOC por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC) que depende, entre otras cosas, de componentes etarios y demográficos de acuerdo a su riesgo de salud.

Un claro ejemplo de la solidaridad del sistema de salud es que del total de afiliados, cerca de 47,4 millones en los dos regímenes, apenas el 28,9% (13,7 millones) realizan cotizaciones a este, los demás son beneficiarios o se encuentran afiliados al régimen subsidiado. No obstante, independientemente de su capacidad de pago, toda la población puede acceder a los servicios y beneficios del sistema. El goce efectivo del derecho a la salud no está determinado por el porcentaje de cotización, sino por las necesidades que cada afiliado tenga.

En el caso de los pensionados, en el proceso de compensación, el sistema reconoce las UPC más costosas de la estructura etaria, es decir, actualmente el SGSSS reconoce entre 1,6 y 3,9 UPC por cada pensionado, dependiendo del grupo de edad en el que se encuentre, por ejemplo, en el evento de una pensionada de 58 años el sistema reconoce 1,6 UPC, pero si el pensionado es de 75 años o mayor, se reconoce 3,9 UPC.

Por lo anterior, la reducción del 12% al 4% de la cotización a salud de los pensionados que devengan mesadas hasta por diez (10) smlmv, podría impactar negativamente la sostenibilidad del SGSSS. Si bien la iniciativa es loable al propender por "salvaguardar los derechos de un grupo específico de la población que merece especial protección debido a (i) su avanzada edad y a (ii) sus limitados ingresos económicos"⁶, existiría una reducción de ingresos en el sistema, sin que se encuentre definida una fuente de ingreso adicional que compense dicha disminución.

En ese sentido, desde la Dirección de Financiamiento Sectorial de este Ministerio, se realizaron proyecciones para el impacto de la propuesta en 2021 y 2022 del PL 375/21 (S), cuyo articulado se encontraba planteado en los mismos términos de la iniciativa que ahora nos ocupa, utilizando como punto de partida la información de número total de pensionados cotizantes en el SGSSS, sus IBC y cotizaciones, que está contenida en la base de compensación. Se asumió un crecimiento en el número de cotizantes igual al

⁶ Para cada período al que pertenece el pago de la cotización, los recursos recaudados de esta financiación, además de la UPC, las actividades de Promoción y Prevención y las prestaciones económicas.
⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1023 de 2021, p. 31.

[...]) Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago [...].

Es importante tener presente que dichos preceptos fueron analizados y declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional⁶.

A su turno, la Ley 100 de 1993, en el artículo 2°, literal c), contempla la solidaridad como uno de los principios generales que regulan el servicio público esencial de seguridad social, así:

[...] c. SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables [...].

Entonces, el Estado dirige, coordina, reglamenta y vigila el sistema y los particulares tienen el derecho-deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura, así como en la ejecución de las prestaciones. Al respecto, para la Corte Constitucional:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P. fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] su efectividad y [...] eficiencia [...]. Al mismo tiempo [...] [se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen "... por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho" [...]. [Énfasis fuera del texto].

2.2. Bajo este entendido, se tiene que el esquema de financiamiento del SGSSS cumple con el principio y el deber aludidos en dos sentidos: i) entre los cotizantes y la población pobre a través del porcentaje de la cotización que se transfiere para cofinanciar el aseguramiento del Régimen Subsidiado y; ii) al interior del Régimen Contributivo en el que, los cotizantes con mayores ingresos y menor número de beneficiarios son solidarios

⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-634 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.
⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

3,5% anual, un valor consistente con el crecimiento interanual en el periodo entre 2017 y 2020 para el total de pensionados cotizantes en el SGSSS, un crecimiento de 2% en el IBC per cápita para el año 2021, y un crecimiento de 3% en el IBC per cápita para el año 2022.

Por otro lado, es importante recordar que el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019 estipuló un descuento en las contribuciones de los pensionados con mesadas iguales o inferiores a 1 SMLMV, según el cual estos aportarán 8% de la base de cotización en los años 2020 y 2021, y sobre el 4% de la base de cotización a partir del año 2022. A su vez, los pensionados con mesadas entre 1 y 2 SMLMV aportan 10% de la base de cotización a partir de 2020.

Debido a los efectos de esta medida, el SGSSS dejó de recibir \$518.892 millones en aportes durante el año 2020, a la vez que se estima que el sistema deje de recibir \$547.795 millones en aportes durante el año 2021, y \$1.04 billones durante el año 2022. El proyecto de ley profundizaría estas caídas en recaudo, así:

Tabla. Variación en el recaudo debido a disminución en la cotización de salud para el año 2021 y 2022

Año	Cotizantes Pensionados (promedio mensual)	Ingreso Base de Cotización (IBC)	Cotización anual (ley vigente)	Pérdidas proyectadas (Art. 142 Ley 2010/19)	Cotización anual (PL 375/21)	Pérdidas adicionales proyectadas (PL 375/21)
2020	1.970.168	\$ 35.097.447,92	\$ 3.693.068,60	-\$ 518.892,45	\$ 1.403.897,92	-\$ 2.289.170,69
2021	2.039.124	\$ 37.052.381,66	\$ 3.898.773,21	-\$ 547.794,78	\$ 1.462.095,27	-\$ 2.416.677,94
2022	2.110.494	\$ 39.499.701,54	\$ 3.696.273,32	-\$ 1.043.991,69	\$ 1.579.988,06	-\$ 2.116.285,26

Fuente: Base Compensación - Cálculos: DFS. Montos en millones de pesos.

Lo anterior es un monto que no podría ser cubierto en las circunstancias actuales del SGSSS dado que, a diferencia de la información planteada en el proyecto de ley sobre la estabilidad financiera del SGSSS, según la cual "[e]l presupuesto del FOSYGA fue superavitario en los últimos cuatro años, \$2,2 billones en el 2010, \$3,6 billones en 2011, \$3,9 billones en 2012 y \$3 billones en 2013", y según datos históricos a partir de las vigencias 2015 y subsiguientes, el resultado de las fuentes y usos del sistema es deficitario y para el cierre y garantía de la prestación del servicio de salud, dicho desbalance debe ser cubierto por los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Además de desconocer el principio de sostenibilidad del SGSSS, el proyecto de ley presentado ignora el principio de solidaridad del mismo dado que, según información

disponible en la base de compensación, si bien el 77,47% de los pensionados cotizantes en el SGSSS reportaron un Ingreso Base de Cotización (IBC) igual o menor a 2 SMLMV, el 57,06% de la caída en el recaudo del sistema se debería a menores cotizaciones por parte de pensionados con un IBC entre 2 y 10 SMLMV.

Así las cosas, se advierte que la iniciativa no incluye el análisis respecto del impacto fiscal que la disminución del porcentaje del aporte tiene sobre el SGSSS, ni especifica cuál sería la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, limitándose la exposición de motivos a hacer referencia de unas propuestas de mecanismos, tales como, eliminación de beneficios tributarios para grandes empresas y traslado de recursos del sector de seguridad y defensa para priorizar el gasto público social, que en modo alguno se encuentran materializadas, de tal forma que no se comprometa la sostenibilidad financiera del sistema, conforme a la normatividad vigente y con sujeción a las normas de carácter presupuestal.

2.3. Acorde con lo que se viene tratando, como ya se anotó, el proyecto de ley no tiene un estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo afilante al efecto financiero según lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁰. "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:


[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819

¹⁰ Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Por las razones expuestas, si bien se estima que el proyecto de ley tiene un propósito laudable, como es procurar mejores condiciones económicas para las personas adultas mayores, su viabilidad está determinada por el análisis de impacto fiscal que efectúe, sobre la modificación pretendida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del impacto económico y la sostenibilidad financiera para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con miras a solventar la reducción del porcentaje de cotización. En este punto, y en caso de continuar su trámite, resulta imprescindible incluir el análisis de impacto fiscal y especificar las fuentes de ingresos que permitan soportar esta reducción en los aportes de cotización al SGSSS, so pena de generarse un impacto negativo.

Sumándose a lo ya expresado, desde el sector salud no se estima conveniente continuar con su curso dada la reducción del porcentaje de cotización de los pensionados, desconociendo la situación de balance del sistema y los principios de solidaridad y sostenibilidad, de ahí que se solicite, respetuosamente, su archivo.

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

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social
Aprobó:
Viceministerio de Protección Social
Dirección Jurídica

de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]"¹¹.

Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".

Debe agregarse que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional¹², es considerado como un *derecho prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor¹³, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...]"¹⁴. [Énfasis fuera del texto].

3. CONCLUSIÓN

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretell Chaljub.
¹² Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.
¹³ Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero 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° 136/2021 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCE LA COTIZACIÓN MENSUAL AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD DE LOS PENSIONADOS".
NÚMERO DE FOLIOS: NUEVE (09)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA MARTES OCHO (08) DE FEBRERO DE 2022
HORA: 3:00 P.M.

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

El Secretario,


MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARÍA (E)

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2021 SENADO**

por medio [de la] cual se reconoce el derecho al manejo de la higiene menstrual, se promueve y garantiza su manejo adecuado y se provee de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas, adolescentes y jóvenes en instituciones educativas, se establecen medidas diferenciales y se dictan otras disposiciones.

 <p style="text-align: center;">Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: 202211400063641 Fecha: 17-01-2022 Página 1 de 12</p> <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 148/20 (S) "por medio [de la] cual se reconoce el derecho al manejo de la higiene menstrual, se promueve y garantiza su manejo adecuado y se provee de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas, adolescentes y jóvenes en instituciones educativas, se establecen medidas diferenciales y se dictan otras disposiciones"</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° 954 de 2021. 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 dispone:</p> <p>Artículo 1°. Objeto de la ley. Reconocer el derecho al manejo de la higiene menstrual, promover y garantizar un manejo adecuado mediante la educación y formación de los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual, del material idóneo y el manejo de forma digna, así como la promoción y provisión de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas, adolescentes</p>	<p>y jóvenes, estableciendo medidas diferenciales para aquellas estudiantes que se encuentren en las zonas rurales del país¹.</p> <p>Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de trece (13) preceptos adicionales, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Definiciones sobre menstruación, artículos de higiene menstrual, manejo de la higiene menstrual (MHM) con el consecuente derecho sobre esta y lo concerniente a investigación y promoción, a cargo de esta Cartera (arts. 2° y 3°). 1.2. Medidas de información y educación, pedagogía, socialización y acompañamiento en el manejo de higiene menstrual (arts. 4°, 5° y 9°), a través del Proyecto Educativo Institucional (PEI). 1.3. Gratuidad de los artículos de higiene menstrual a cargo de este Ministerio y del Ministerio Educación Nacional y las entidades territoriales (art. 6°). 1.4. Cooperación internacional, alianzas y la promoción de empresas locales (arts. 7° y 8°). 1.5. Reconocimiento del día de la higiene menstrual el día 28 de mayo (art. 10°). 1.6. Formulación de una política territorial para el manejo de la higiene menstrual para todas las habitantes de calle (art. 11). 1.7. Determina la obligación de presentar un informe mensual, un lapso para la reglamentación de la norma y, por último, se alude a la vigencia (arts. 12, 13 y 14). <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Aspectos previos</p> <p>La pobreza, las prácticas culturales y las crisis humanitarias, como la actual pandemia por Covid-19, pueden hacer de la menstruación una etapa de estigma y privaciones. En el curso de la vida de una mujer, esta podría fácilmente pasar de tres a ocho años menstruando y en ese tiempo podría enfrentar la exclusión, el descuido o la discriminación asociada con esta.</p> <p>Uno de los factores vinculados con la discriminación y estigma es la percepción de que la menstruación es sucia o vergonzosa. Este punto de vista contribuye a que las mujeres y las niñas enfrenten restricciones durante el sangrado vaginal, que existen en muchos países, si no en la mayoría. Algunas restricciones son culturales, como prohibiciones</p> <p>¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 954 de 2021.</p>															
<p>sobre la manipulación de alimentos o la entrada a espacios religiosos, o el requisito de que las mujeres y las niñas se aíslen. Otras son autoimpuestas; las mujeres y las niñas pueden temer participar en actividades escolares, atléticas o en reuniones sociales. En conjunto, estas prácticas pueden reforzar la idea de que las mujeres y las niñas tienen menos derecho a usar espacios públicos y menor capacidad de participación en la vida pública.</p> <p>La aparición de la menstruación, llamada menarquia, puede socavar los derechos humanos de las niñas. En muchos lugares del mundo, se cree que la menarquia es indicio de que las niñas están listas para el matrimonio o la actividad sexual. Esto las hace vulnerables a una multitud de abusos, incluidos el matrimonio infantil y la violencia sexual.</p> <p>En Colombia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, se evidencia un adelanto en la menarquia. Al comparar cohortes de edad, se advierte un descenso de un año entre el grupo de mujeres de 25 a 29 años y 13 a 14 años, tanto en la zona urbana como en la rural. Es decir, se podría estar dando un descenso de aproximadamente un mes por año entre las mujeres de 25 años y de 13 años. En la siguiente gráfica se muestran los cambios:</p> <p>Edad promedio a la menarquia por edad actual según zona. Mujeres de 13 a 29 años. Colombia 2015.</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Edad actual</th> <th>Urbano</th> <th>Rural</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>13-14</td> <td>11.8</td> <td>12.1</td> </tr> <tr> <td>15-19</td> <td>12.3</td> <td>12.7</td> </tr> <tr> <td>20-24</td> <td>12.7</td> <td>12.9</td> </tr> <tr> <td>25-29</td> <td>12.9</td> <td>13.1</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: ENDS (2015)².</p> <p>² Cfr. https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/ENDS-2015-TOMO-II.pdf</p>	Edad actual	Urbano	Rural	13-14	11.8	12.1	15-19	12.3	12.7	20-24	12.7	12.9	25-29	12.9	13.1	<p>Para el total del país, la edad en que se dio la menarquia baja de 13.2 años entre las mujeres que la presentaron y ahora tienen de 45 a 49 años, a 11.9 entre las que ahora tienen 13 a 14 años, siendo los descensos más evidentes en las cohortes recientes. La consecuencia del adelanto de la edad a la menarquia no sólo es ampliar el período reproductivo de las mujeres, sino que plantea necesidades de educación sexual integral temprana, una vez que actualmente las mujeres en Colombia adquieren su capacidad de reproducirse desde los 12 años.</p> <p>Según el UNFPA, se sabe que las niñas muy empobrecidas en ocasiones entablan relaciones sexuales transaccionales para costear los productos menstruales, en afectación sensible de su dignidad. Hay una serie de derechos humanos universalmente aceptados que pueden ser socavados por el tratamiento que se presta a mujeres y niñas durante la menstruación. Estos son, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El derecho a la dignidad humana: cuando las mujeres y las niñas no pueden acceder a instalaciones de baño y medios seguros y eficaces de manejo de la higiene menstrual, no pueden manejar su menstruación con dignidad. Las burlas relacionadas con la menstruación, la exclusión y la vergüenza también socavan el derecho a la dignidad humana. - El derecho a un nivel adecuado de salud y bienestar: las mujeres y las niñas pueden sufrir consecuencias negativas para la salud cuando carecen de suministros y servicios para manejar su salud menstrual. El estigma de la menstruación también puede impedir que las mujeres y las niñas procuren tratamiento de trastornos o dolor relacionados con la menstruación, lo cual afecta su salud y bienestar. - El derecho a la educación: la falta de un lugar seguro o de la capacidad para manejar la higiene menstrual, así como la falta de medicamentos para tratar el dolor asociado con la menstruación, pueden contribuir a elevar las tasas de ausentismo escolar y los deficientes resultados educativos. Algunos estudios han confirmado que cuando las niñas no pueden manejar adecuadamente la menstruación en la escuela, su asistencia escolar y su rendimiento se resenten. - El derecho al trabajo: el escaso acceso a medios seguros de manejo de la higiene menstrual y la falta de medicamentos para tratar los trastornos o el dolor relacionados con la menstruación también limitan las oportunidades de empleo para las mujeres y las niñas. Pueden abstenerse de realizar ciertos trabajos, o pueden ser obligadas a renunciar a horas de trabajo y salarios. Las necesidades ligadas con la menstruación,
Edad actual	Urbano	Rural														
13-14	11.8	12.1														
15-19	12.3	12.7														
20-24	12.7	12.9														
25-29	12.9	13.1														

<p>tales como pausas para baño, podrían ser sancionadas, conduciendo de ese modo a la desigualdad en las condiciones de trabajo. Y las mujeres y las niñas pueden enfrentar discriminación en el lugar de trabajo relacionada con tabúes en torno a la menstruación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El derecho a la no discriminación y la igualdad de género: los estigmas y las normas relacionadas con la menstruación pueden reforzar las prácticas discriminatorias. Los obstáculos relacionados con la menstruación en la escuela, el trabajo, los servicios de salud y las actividades públicas también perpetúan las desigualdades de género. - El derecho a su tranquilidad emocional y a una vida en condiciones dignas, así como a la autoestima. <p>Ahora bien, en el contexto de la actual pandemia por Covid-19, se han ampliado aún más las brechas en el acceso a la educación y a las medidas para garantizar la equidad en las niñas y mujeres adolescentes, esta perturbación sin precedentes de la educación podría revertir los avances sustanciales logrados en la educación de las niñas en las últimas décadas, y afectar inmediatamente y a más largo plazo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incorporados aquellos que conectan con la reducción de la pobreza, la salud y el bienestar, la educación inclusiva de calidad, y la igualdad de género.</p> <p>Es previsible que las más marginadas, incluidas las niñas con discapacidad, así como aquellas que viven en zonas afectadas por conflictos, en comunidades remotas y rurales, y quienes se encuentran en el quintil más pobre de la población, sean las más afectadas por los cierres escolares relacionados con dicha enfermedad, enfrentándose a nuevas dificultades para poder acceder a su derecho a la educación, la salud y la protección, entre otros. Dentro de las acciones propuestas por la UNESCO y UNICEF³ para garantizar el regreso a la escuela de las niñas con igualdad y equidad, se recomienda a los países que se aborde lo siguiente con respecto a la higiene menstrual:</p> <p><i>Antes de la reapertura de las escuelas</i> Garantizar que las niñas más marginadas tengan acceso a información y productos de higiene menstrual mientras están fuera de la escuela, incluido el suministro de material menstrual en la distribución de alimentos o artículos no alimentarios a niñas y mujeres confinadas.</p> <p>³ UNESCO. Reforzar la igualdad: guía para el regreso de las niñas a la escuela. 2020. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374084_spa?posinSet=1&queryid=efdd9d1f-ac42-4b0a-b704-05b31d34f624</p>	<p><i>Parte del proceso de reapertura</i> Llevar a cabo evaluaciones rápidas del manejo de la higiene menstrual, cuando sea necesario, y apoyar el suministro de material para el Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) y el desecho o el lavado seguros de protecciones menstruales en las instalaciones escolares cuando las escuelas vuelvan a abrir, a fin de reducir el absentismo y la deserción escolar de las niñas durante la menstruación.</p> <p><i>Con las instituciones educativas abiertas</i> Mantener la continuidad de la educación y los servicios seguros de MHM que permitan a las niñas vivir su menstruación con dignidad, permaneciendo en la escuela. Garantizar que la educación y los servicios sean accesibles e inclusivos, que lleguen a las niñas con discapacidades, así como quienes se encuentran en zonas de crisis y emergencia y otros entornos de difícil acceso.</p> <p>2.2. Comentarios específicos: En atención a los argumentos que se vienen tratando, sobre los efectos de las prácticas culturales asociadas con la menstruación en las niñas y mujeres adolescentes, frente al articulado que ahora nos ocupa, es pertinente realizar recomendaciones y propuestas de conformidad con el orden que a continuación se describe:</p> <p>2.2.1. Sobre el artículo 1°:</p> <p>Artículo 1°. Objeto de la ley. Reconocer el derecho al manejo de la higiene menstrual, promover y garantizar un manejo adecuado mediante la educación y formación de los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual, del material idóneo y el manejo de forma digna, así como la promoción y provisión de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas, adolescentes y jóvenes, estableciendo medidas diferenciales para aquellas estudiantes que se encuentren en las zonas rurales del país.</p> <p>Comentario. Al respecto, se considera de relevancia y alto impacto, para la salud de las mujeres y niñas, el que se fortalezcan las acciones dirigidas a que el Estado y la sociedad posibiliten contar con conocimientos adecuados para cambiar prácticas desfavorables en torno a la menstruación.</p> <p>Así mismo, y teniendo en cuenta lo expresado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el sentido de que la menstruación tiene el efecto más pronunciado en la asistencia escolar y en la calidad y</p>
<p>el goce de la educación⁴, resulta clave asegurar que las niñas y mujeres adolescentes, especialmente aquellas que se encuentran en los municipios del Litoral Pacífico, y en departamentos como Cauca, Chocó, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés, Amazonas, Putumayo, y la Guajira, tengan los materiales para la higiene menstrual, y que adicionalmente en todo el país las instituciones educativas aseguren el acceso a instalaciones sanitarias que garanticen la privacidad, baños separados por sexo, con puerta con traba, con agua y jabón para lavarse y un lugar privado apropiado donde las niñas y mujeres adolescentes puedan depositar las toallas u otros elementos de higiene menstrual en un recipiente de residuos con tapa o en un incinerador para toallas sanitarias usadas.</p> <p>Es importante, igualmente, no desconocer la variable cultural tal y como se desprende de lo previsto en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, atendiendo a los elementos del derecho como la aceptabilidad y accesibilidad.</p> <p>2.2.2. Sobre el artículo 2°:</p> <p>Artículo 2°. Definiciones.</p> <p>Menstruación: Expulsión periódica del endometrio, asociada a la salida de sangre menstrual en el ciclo menstrual de humanos y primates [...].</p> <p>Comentario. Se propone ajustar la noción de la siguiente forma:</p> <p>Menstruación: La menstruación es el proceso en el cual el útero desprende sangre y tejido a través de la vagina. Es un proceso natural y sano para las niñas y las mujeres en edad reproductiva. A menudo se le llama al "período". Normalmente dura de 2 a 5 días, pero esto varía según la persona [Adaptado de la definición del Fondo de Población de las Naciones Unidas⁵].</p> <p>Esta definición es mucho más adecuada, además de incorporar elementos de calidez y comprensión.</p> <p>2.2.3. Sobre el artículo 3°:</p> <p>Artículo 3°. Investigación y promoción. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la realización de investigaciones y estudios sobre los distintos artículos</p> <p>⁴ UNESCO. Puberty education & menstrual hygiene management. Paris; 2014. En: http://unesdoc.unesco.org/images/0022/092267/226792e.pdf.</p> <p>⁵ UNFPA. La Menstruación y los derechos humanos. En: https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C33/B3n-preguntas-frecuentes</p>	<p>de higiene menstrual, así como los potenciales riesgos para la salud de su uso inadecuado, con el fin de realizar su adecuada promoción.</p> <p>Comentario. Es relevante en la disposición promover que las instituciones de educación superior realicen investigaciones y estudios sobre las prácticas culturales que afectan la salud de las niñas y mujeres adolescentes, entre las que se incluyen; imaginarios y prácticas sobre la menstruación, determinantes del embarazo adolescente, el matrimonio infantil, las uniones tempranas y la mutilación genital femenina.</p> <p>Sin duda, el apoyo de instituciones de educación superior aumentará las posibilidades de conocimiento en relación con la materia.</p> <p>2.2.4. Sobre el artículo 4°:</p> <p>Artículo 4°. Información y educación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, creará los mecanismos necesarios para que, en coordinación con los entes territoriales, se generen acciones de información y educación en las instituciones educativas, familias y comunidad acerca de conocimientos adecuados y oportunos sobre la menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual, teniendo en cuenta la perspectiva diferencial e intercultural en el abordaje del tema.</p> <p>Comentario. Desde este Ministerio se orienta a las entidades territoriales de salud para que a través de las intervenciones colectivas y en el marco de lo dispuesto en la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, se realicen intervenciones que comprenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inclusión de acciones a nivel departamental y municipal para el manejo de la higiene menstrual en un marco de derechos y con participación social de las niñas y mujeres. b) Desarrollar capacidades en el entorno hogar, comunitario, y educativo para eliminar los mitos y estigmas sobre la menstruación, con enfoque intercultural. c) Garantizar insumos para la higiene, condiciones de infraestructura de agua, saneamiento, que además aseguren la privacidad. d) Implementar acciones coordinadas entre el sector educativo y salud para mejorar la permanencia escolar, identificando si el bajo rendimiento escolar en las niñas y mujeres adolescentes; está asociado a problemas de estigma, discriminación y burla por la menstruación. <p>Por lo anterior, en la actualidad se realiza un trabajo articulado con el Ministerio de Educación Nacional para fortalecer las acciones de información y educación en salud y cuidado de la higiene menstrual a nivel territorial, mediante las acciones colectivas de promoción y prevención a cargo de las entidades territoriales.</p>

2.2.5. Sobre el artículo 5º:

Artículo 5º. Educación en el manejo de la higiene menstrual. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional establecerá las directrices para que las secretarías de educación de las Entidades Territoriales certificadas aborden los temas de manejo de la higiene menstrual en las Instituciones educativas de acuerdo con su programa o proyecto de educación en sexualidad en el Proyecto Educativo Institucional – PEI de la Institución Educativa, respetando la autonomía institucional [...].

Comentario. Se propone que desde el sector educativo se adopten las recomendaciones de la UNESCO: orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad, lo cual permite de forma sistemática abordar aspectos de la salud sexual y reproductiva, entre ellos lo concerniente con salud y cuidado de la higiene menstrual.

2.2.6. Sobre el artículo 6º:

Artículo 6º. Gratuidad de los artículos de higiene menstrual. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, así como los entes territoriales a través de las Secretarías de Salud y Educación Municipal y Departamental desarrollarán programas en el marco de su autonomía fiscal de promoción y entrega gratuita de artículos de higiene menstrual a las niñas, adolescentes y jóvenes de las instituciones educativas.

Parágrafo 1. La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual del que trata este artículo se hará bajo criterios de focalización que privilegien a las niñas, adolescentes y jóvenes, incluidas personas con discapacidad y que pertenezcan a los estratos 1 y 2 o al Siabén I y II, migrantes irregulares, sujetas de centros transitorios en el marco del sistema penal de adolescentes, así como la perspectiva diferencial e intercultural de las niñas, adolescentes y jóvenes, y las investigaciones y estudios realizados sobre los potenciales riesgos para la salud en el uso de los distintos artículos de higiene menstrual.

Parágrafo 2. Además de las consideraciones anteriores, la distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual privilegiará el uso de aquellos que puedan ser reutilizados y que generen el menor impacto al medio ambiente [...].

Comentario. El acceso y suministro de productos de higiene menstrual objeto del mismo proyecto, deben limitarse a los entornos rurales y ser financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías en salud, dado que no corresponden a un servicio o tecnología en salud y son una exclusión explícita de financiación con recursos públicos asignados a la salud. Esta Cartera y las entidades territoriales de salud no tienen la competencia para realizar la entrega de insumos para el manejo y cuidado de la higiene menstrual.

las mujeres, en las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, según el artículo 3 literales a) y c) del Decreto Distrital 428 de 2013.

151. El Ministerio de Salud es competente de definir y revisar, como mínimo una vez al año, el listado de medicamentos esenciales y genéricos que harán parte de los planes de beneficios, de acuerdo al artículo 2 numeral 33 del Decreto 4107 de 2011. En ejercicio de dicha competencia, el Ministerio expidió la Resolución 244 de 2019, en la cual se consagró como servicio y tecnologías excluidas de la financiación con recursos asignados a la salud las toallas higiénicas, los pañitos húmedos, el papel higiénico y los productos de aseo⁷. La Secretaría Distrital de Salud, a su vez, es la responsable de administrar, controlar y supervisar los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud y cualquier otro tipo de recursos que se generen con ocasión del cumplimiento de su naturaleza, objeto y funciones, garantizando siempre su correcta utilización, dentro del marco de la ley, según el artículo 1 inciso 3 literal d) del Decreto 507 de 2013. En otras palabras, el Ministerio de Salud es el responsable de definir el material de absorción de sangre menstrual y determinar si su suministro puede financiarse o no con recursos públicos destinados a la salud, mientras que la Secretaría Distrital de Salud es la responsable de administrar los recursos, conforme a los lineamientos establecidos por la legislación y el Ministerio de Salud.

152. La Secretaría Distrital de Integración Social es la responsable de implementar la política pública de habitabilidad en calle, así como de coordinar la creación de programas dirigidos a la inclusión social con los demás sectores y respectivas entidades adscritas y vinculadas del Distrito Capital, conforme al artículo 9 oración 2 del Decreto Distrital 580 de 2015.

153. Cada una de las entidades mencionadas son, de acuerdo a sus competencias, responsables de determinar qué es el insumo de higiene menstrual así como de establecer si éste debe o no suministrarse, especialmente si se está ante personas en condición de vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres en situación de habitanza de calle. En consecuencia, se entiende satisfecho el requisito de legitimación por pasiva (destinatario de la acción) [...].⁸ [Énfasis agregado].

En virtud de lo anterior, es tarea de las entidades territoriales en los cuales vivan mujeres en situación de habitanza de calle, diseñar las políticas específicas de acceso, sin perjuicio de la participación y asistencia de esta Cartera.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se estima conveniente que el proyecto de ley continúe su curso en el legislativo. No obstante, frente a su contenido, se solicita y resulta relevante tener en cuenta los ajustes y propuestas que se han sugerido en este pronunciamiento.

⁷ Resolución 244 de 2019, Anexo Técnico: Listado de servicios y tecnologías que serán excluidas de la financiación con recursos públicos asignados a la salud, numeral 57.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-398 de 2019, MP Alberto Rojas Ríos.

2.2.7. Sobre el artículo 11:

Artículo 11. Política pública territorial en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social quien, en articulación con las entidades territoriales, el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Departamento Nacional de Estadística - DANE, en el marco de sus competencias, diseñará la política pública para el manejo de la higiene menstrual para todas las habitantes de calle, la cual comprenderá acciones concretas para suministrar los insumos absorbentes idóneos para la higiene menstrual.

Parágrafo. Para la creación de la política pública, el Gobierno Nacional contará con un plazo de seis meses una vez expedida esta ley. No obstante, en dicho término, deberá implementar un plan de contingencia para el suministro de los artículos de higiene menstrual.

Comentario. Respecto de este precepto, es importante destacar que en la sentencia T-398 de 2019⁸, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana y los derechos sexuales y reproductivos, relacionados con la gestión de la higiene menstrual de una mujer habitante de calle. En dicha determinación se especifica que, dentro del reparto de competencias, corresponde a una actividad a cargo de las entidades territoriales, tal y como se sigue de lo dispuesto en la parte resolutoria del fallo, a saber:

SEXO.- EXHORTAR a los entes territoriales, en los cuales vivan mujeres en situación de habitanza de calle, a revisar y diseñar o actualizar sus políticas públicas en materia de gestión de la higiene menstrual conforme a los criterios establecidos en la presente decisión, dentro de las competencias de los entes territoriales establecidas en la Constitución Política y la Ley.

Para dictaminar lo anterior, la decisión precisó, tomando en cuenta la intervención realizada por el Ministerio en ese proceso, lo siguiente:

[...] 150. Cada una de estas entidades tiene, en cierta medida, una función concreta respecto a la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, en especial, del manejo de la higiene menstrual. La Consejería Presidencial es competente para, por una parte, acompañar y asesorar la expedición de las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la política en asuntos de género, y, por otra parte, de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales, conforme al artículo 20 numerales 2 y 3 del Decreto 672 de 2017. La Secretaría Distrital de la Mujer, por su parte, es responsable de liderar y orientar las etapas de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo Mujeres, así como asesorar a los sectores de la Administración Distrital en la incorporación del enfoque de derechos, garantías e igualdad de oportunidades para

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-398 de 2019, MP Alberto Rojas Ríos.

con la necesidad de considerar otra fuente de financiación diferente a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de salud pública para el cubrimiento de los artículos asociados con la higiene menstrual. Adicionalmente, resulta pertinente sujetarse a lo previsto en la sentencia T-398 de 2019 en lo que tiene que ver con la formulación de la Política Pública en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle.

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

Atentamente,


FERNANDO RUIZ GÓMEZ
 Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
 Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios / Dirección Jurídica. 

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero 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° 148/2020 SENADO
 TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE Y GARANTIZA EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL DE NIÑAS Y MUJERES, LA ENTREGA DE ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL DE MANERA GRATUITA A LAS NIÑAS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS RURALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
 NÚMERO DE FOLIOS: DOCE (12)
 RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: JUEVES DIEZ (10) DE FEBRERO DE 2022
 HORA: 17:57 P.M.

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

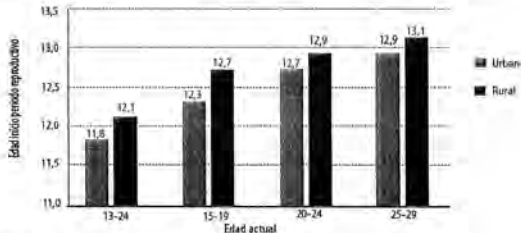
El Secretario,


 MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
 SECRETARIA (E)

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se crea la licencia menstrual para niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes para la garantía e integralidad del derecho a la salud, garantía de los derechos sexuales y reproductivos; y se dictan otras disposiciones.

 <p>Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: 202211400083421 Fecha: 19-01-2022 Página 1 de 10</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 153/21 (S) <i>"por medio de la cual se crea la licencia menstrual para niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes para la garantía e integralidad del derecho a la salud, garantía de los derechos sexuales y reproductivos; 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 primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1853 de 2021. 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 dispone:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear la licencia menstrual para niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres así como para personas menstruantes que se encuentren cursando sus estudios en las Instituciones educativas públicas y privadas hasta el nivel de educación superior; con el fin [de] garantizar la calidad de vida, afectar positivamente los determinantes sociales de la salud, aportar a la construcción de una política integral de salud pública para las mujeres, y apoyar el goce efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes en el territorio nacional.</p>	<p>Así mismo se busca evitar el ausentismo escolar y en las instituciones de educación superior, causado por los trastornos y afecciones del ciclo menstrual¹.</p> <p>Bajo esta perspectiva, la iniciativa se compone de cuatro (4) preceptos adicionales relativos a: beneficiarias (art. 2°); deberes de las instituciones educativas (art. 3°); acciones a garantizar por las instituciones educativas (art. 4°); y finalmente, se plantea la creación de la "Comisión de Informe Técnico sobre Licencia Menstrual Ampliada y Progresiva" (art. 5°).</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Elementos de contexto</p> <p>De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)², la menstruación es el proceso en el cual el útero desprende sangre y tejido a través de la vagina. Es un proceso natural y sano para las niñas y las mujeres en edad reproductiva. A menudo se le llama el "periodo". Normalmente dura de 2 a 5 días, pero esto varía según cada persona. No obstante, la pobreza, las prácticas culturales y las crisis humanitarias, como la actual pandemia por Covid-19, pueden hacer de la menstruación una etapa de estigma y privaciones. En el curso de la vida de una mujer, esta podría fácilmente pasar de tres a ocho años menstruando y en ese tiempo podría enfrentar la exclusión, el descuido o la discriminación asociada con la menstruación.</p> <p>Uno de los factores vinculados con la discriminación y estigma es la percepción de que la menstruación es sucia o vergonzosa. Este punto de vista contribuye a que las mujeres y las niñas enfrenten restricciones durante el sangrado vaginal, que existen en muchos países, si no en la mayoría. Algunas restricciones son culturales, como prohibiciones sobre la manipulación de alimentos o la entrada a espacios religiosos, o el requisito de que las mujeres y las niñas se aislen. Otras restricciones son autoimpuestas; las mujeres y las niñas pueden temer participar en actividades escolares, atléticas o en reuniones sociales. En conjunto, estas prácticas pueden reforzar la idea de que las mujeres y las niñas tienen menos derecho a usar espacios públicos y menor capacidad de participación en la vida pública.</p> <p>¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1853 de 2021 ² UNFPA. La Menstruación y los derechos humanos. En: https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C3%83n-preocupas-frecuentes</p>
---	--

<p>La aparición de la menstruación, llamada menarquia, puede socavar los derechos humanos de las niñas. En muchos lugares del mundo, se cree que la menarquia es indicio de que las niñas están listas para el matrimonio o la actividad sexual. Esto las hace vulnerables a una multitud de abusos, incluidos el matrimonio infantil y la violencia sexual.</p> <p>En Colombia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, se evidencia un adelanto en la menarquia. Al comparar cohortes de edad, se advierte un descenso de un año entre el grupo de mujeres de 25 a 29 años y 13 a 14 años, tanto en la zona urbana como en la rural. Es decir, se podría estar dando un descenso de aproximadamente un mes por año entre las mujeres de 25 años y de 13 años. En la siguiente gráfica se muestran los cambios:</p> <p>Edad promedio a la menarquia por edad actual según zona. Mujeres de 13 a 29 años. Colombia 2015.</p>  <p>Fuente: ENDS (2015)³</p> <p>Para el total del país, la edad en que se dio la menarquia baja de 13.2 años entre las mujeres que la presentaron y ahora tienen de 45 a 49 años, a 11.9 entre las que ahora tienen 13 a 14 años, siendo los descensos más evidentes en las cohortes recientes. La consecuencia del adelanto de la edad a la menarquia no solo es ampliar el período reproductivo de las mujeres, sino que plantea necesidades de educación sexual integral</p> <p>³ Cfr: https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/ENDS-2015-TOMO-II.pdf</p>	<p>temprana, una vez que actualmente las mujeres en Colombia adquieren su capacidad de reproducirse desde los 12 años.</p> <p>Según el UNFPA, se sabe que las niñas muy empobrecidas en ocasiones entablan relaciones sexuales transaccionales para costear los productos menstruales, en afectación sensible de su dignidad. Hay una serie de derechos humanos universalmente aceptados que pueden ser socavados por el tratamiento que se presta a mujeres y niñas durante la menstruación. Estos son, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El derecho a la dignidad humana: cuando las mujeres y las niñas no pueden acceder a instalaciones de baño y medios seguros y eficaces de manejo de la higiene menstrual, no pueden manejar su menstruación con dignidad. Las burlas relacionadas con la menstruación, la exclusión y la vergüenza también socavan el derecho a la dignidad humana. - El derecho a un nivel adecuado de salud y bienestar: las mujeres y las niñas pueden sufrir consecuencias negativas para la salud cuando carecen de suministros y servicios para manejar su salud menstrual. El estigma de la menstruación también puede impedir que las mujeres y las niñas procuren tratamiento de trastornos o dolor relacionados con la menstruación, lo cual afecta su salud y bienestar. - El derecho a la educación: la falta de un lugar seguro o de la capacidad para manejar la higiene menstrual, así como la falta de medicamentos para tratar el dolor asociado con la menstruación, pueden contribuir a elevar las tasas de ausentismo escolar y los deficientes resultados educativos. Algunos estudios han confirmado que cuando las niñas no pueden manejar adecuadamente la menstruación en la escuela, su asistencia escolar y su rendimiento se resienten. - El derecho al trabajo: el escaso acceso a medios seguros de manejo de la higiene menstrual y la falta de medicamentos para tratar los trastornos o el dolor relacionados con la menstruación también limitan las oportunidades de empleo para las mujeres y las niñas. Pueden abstenerse de realizar ciertos trabajos, o pueden ser obligadas a renunciar a horas de trabajo y salarios. Las necesidades ligadas con la menstruación, tales como pausas para baño, podrían ser sancionadas, conduciendo de ese modo a la desigualdad en las condiciones de trabajo. Y las mujeres y las niñas pueden enfrentar discriminación en el lugar de trabajo relacionada con tabúes en torno a la menstruación.
<ul style="list-style-type: none"> - El derecho a la no discriminación y la igualdad de género: los estigmas y las normas relacionadas con la menstruación pueden reforzar las prácticas discriminatorias. Los obstáculos relacionados con la menstruación en la escuela, el trabajo, los servicios de salud y las actividades públicas también perpetúan las desigualdades de género. - El derecho a su tranquilidad emocional y a una vida en condiciones dignas, así como a la autoestima. <p>Ahora bien, en el contexto de la actual pandemia por Covid-19, se han ampliado aún más las brechas en el acceso a la educación y a las medidas para garantizar la equidad en las niñas y mujeres adolescentes, esta perturbación sin precedentes de la educación podría revertir los avances sustanciales logrados en la educación de las niñas en las últimas décadas, y afectar inmediatamente y a más largo plazo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incorporados aquellos que conectan con la reducción de la pobreza, la salud y el bienestar, la educación inclusiva de calidad, y la igualdad de género. Es previsible que las más marginadas, incluidas las niñas con discapacidad, así como aquellas que viven en zonas afectadas por conflictos, en comunidades remotas y rurales, y quienes se encuentran en el quintil más pobre de la población, sean las más afectadas por los cierres escolares relacionados con dicha enfermedad, enfrentándose a nuevas dificultades para poder acceder a su derecho a la educación, la salud y la protección, entre otros. Dentro de las acciones propuestas por la UNESCO y UNICEF⁴ para garantizar el regreso a la escuela de las niñas con igualdad y equidad, se recomienda a los países que se aborde lo siguiente con respecto a la higiene menstrual:</p> <p>Antes de la reapertura de las escuelas Garantizar que las niñas más marginadas tengan acceso a información y productos de higiene menstrual mientras están fuera de la escuela, incluido el suministro de material menstrual en la distribución de alimentos o artículos no alimentarios a niñas y mujeres confinadas.</p> <p>Parte del proceso de reapertura Llevar a cabo evaluaciones rápidas del manejo de la higiene menstrual, cuando sea necesario, y apoyar el suministro de material para el Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) y el desecho o el lavado seguros de protecciones menstruales en las instalaciones</p> <p>⁴ UNESCO. Reforzar la igualdad: guía para el regreso de las niñas a la escuela. 2020. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/p0000374064_spa?lnst=1&queryid=efcd9d16-9cd2-4b0a-b704-05b31d34f624</p>	<p>escolares cuando las escuelas vuelvan a abrir, a fin de reducir el absentismo y la deserción escolar de las niñas durante la menstruación.</p> <p>Con las instituciones educativas abiertas Mantener la continuidad de la educación y los servicios seguros de MHM que permitan a las niñas vivir su menstruación con dignidad, permaneciendo en la escuela. Garantizar que la educación y los servicios sean accesibles e inclusivos, que lleguen a las niñas con discapacidades, así como quienes se encuentran en zonas de crisis y emergencia y otros entornos de difícil acceso.</p> <p>2.2. Comentarios específicos</p> <p>Frente al articulado que ahora nos ocupa, es pertinente manifestar:</p> <p>2.2.1. Sobre el artículo 1°:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear la licencia menstrual para niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres así como para personas menstruantes que se encuentren cursando sus estudios en las instituciones educativas públicas y privadas hasta el nivel de educación superior; con el fin [de] garantizar la calidad de vida, afectar positivamente los determinantes sociales de la salud, aportar a la construcción de una política integral de salud pública para las mujeres, y apoyar el goce efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes en el territorio nacional.</p> <p>Así mismo se busca evitar el ausentismo escolar y en las instituciones de educación superior, causado por los trastornos y afecciones del ciclo menstrual.</p> <p>Comentario. Se estima que la disposición podría aislar aún más a las niñas y mujeres del entorno educativo, crear una licencia menstrual como se pretende, podría ampliar la brecha de la inasistencia escolar derivada de las prácticas sociales alrededor de la menstruación. Tal como se señaló en los argumentos expuestos, prácticas e imaginarios sociales acerca de la menstruación están ocasionando barreras en el acceso y permanencia en las escuelas y entornos educativos cuando las niñas y mujeres presentan la menstruación. De acuerdo con la UNICEF, los beneficios de la educación sobre la menstruación son inmensos: las niñas faltan menos a la escuela y cuentan con habilidades para detectar y detener temas como discriminación o abuso, participan más y sacan más provecho de sus clases. Al saber cómo funcionan sus cuerpos y cómo cuidarse, tienen menos riesgo de sufrir infecciones prevenibles causadas por una pobre higiene menstrual. Excluir a las niñas y mujeres del entorno educativo con una "licencia menstrual" podría ponerlas aun más en un contexto de vulnerabilidad.</p>

Por lo tanto, se recomendaría ajustar el objeto del proyecto, a deconstruir imaginarios y prácticas tanto en el entorno educativo como en el comunitario a través de acciones de información y educación participativa con enfoque de derechos sexuales y derechos reproductivos. También a asegurar que a las niñas y mujeres se les garantice en el entorno educativo materiales para la higiene menstrual, así como baños separados, con puerta con traba, con agua y jabón para lavarse y un lugar privado apropiado donde se puedan depositar las toallas en un recipiente de residuos con tapa o en un incinerador para toallas sanitarias usadas.

La licencia menstrual no se puede confundir con una incapacidad médica, si una niña o mujer, se encuentra en el entorno educativo y solicita apoyo por un episodio de menstruación dolorosa (dismenorrea), o algún otro síntoma o alteración del ciclo menstrual, el personal docente debe brindar información y apoyarse con bienestar estudiantil para orientar el manejo institucional, y facilitar el acceso a los servicios de salud y atenciones que se requieran al respecto, reconociendo los permisos para la asistencia a los servicios de salud. Cada caso es individual y requiere de información y educación en la escuela y apoyo en la reintroducción por inasistencia escolar derivada.

En ese sentido, no se debería considerar una "licencia menstrual" para todas las niñas y mujeres adolescentes, patologizando lo natural, y aumentando la brecha de hacer ver la menstruación como una enfermedad o un proceso dañino. Ahora bien, si una niña o mujer es valorada en los servicios de salud, y se le otorga una incapacidad médica, esta debe ser reconocida por la institución educativa, y deberá apoyarse para su reintegro y reintroducción en las actividades escolares no asistidas.

2.2.2. Sobre el artículo 2º:

Artículo 2º. Beneficiarias. Todas las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes que cursen como estudiantes de las instituciones públicas y privadas hasta el nivel de educación superior, tendrán entre 1 a 3 días (1-3) de licencia menstrual por cada 26 días [...].

Comentario. Como ya se indicó no se considera necesario una licencia menstrual por los argumentos previamente descritos para el artículo 1º, la formalización de esta práctica representaría períodos de tiempo de inasistencia escolar de las niñas y mujeres al año. El precepto se torna inviable.

2.2.3. Sobre el artículo 3º:

puede normar la materia o generar instructivos para los procesos de abordaje de la salud menstrual, pero no tiene, como entidad reguladora y rectora del sistema, la capacidad suficiente para realizar procesos directos de capacitación en los centros educativos ni es su misión.

Adicionalmente, no se debe desconocer que son las entidades territoriales las que, en el marco de sus competencias previstas en la Ley 715 de 2001, son las responsables de ejecutar las acciones de promoción y prevención contenidas en el plan de intervenciones colectivas, entre las que se encuentran las actividades de educación y comunicación, las cuales pueden coordinarse con los diferentes sectores para desarrollarse en diferentes entornos, como acontece con el educativo.

2.2.5. Sobre el artículo 5º:

Artículo 5º. Comisión de Informe Técnico sobre Licencia Menstrual Ampliada y Progresiva. Créase una comisión en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio del Trabajo, con la participación del Ministerio de Hacienda, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, Instituciones Académicas, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones de Identidades Diversas, con el fin de elaborar un estudio de factibilidad para la ampliación progresiva de la licencia menstrual al ámbito laboral.

Parágrafo 1. El plazo para la entrega de este estudio será de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2. Con base en el estudio de factibilidad se podrá proponer un plan de ampliación progresiva de la licencia menstrual hasta lograr su implementación en el ámbito laboral de acuerdo a los resultados del estudio, plan que deberá ser presentado por esta misma comisión.

Comentario. Se enfatiza en que no es necesario patologizar lo natural, debido a que se puede ampliar la brecha de hacer ver la menstruación como una enfermedad o un proceso dañino. La propuesta podría impactar negativamente en la permanencia de las mujeres en el entorno laboral, generando como externalidad y falso mensaje que se prefiera contratar hombres por el simple hecho de no menstruar y el no requerir de licencias o incapacidades. Por ende, se torna en inviable.

Se sugiere estudiar iniciativas dirigidas a brindar información y educación sobre derechos sexuales y derechos reproductivos en el entorno laboral, contribuyendo a promover la equidad de género.

Artículo 3º. Deberes de las instituciones. Las instituciones educativas en mención no podrán tomar medidas de represalia o sanciones a las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes que ejerzan su derecho a la licencia menstrual, así como tampoco podrán calificar negativamente los deberes de la estudiante durante ese día. Así mismo, el ejercicio de la licencia menstrual no implicará pérdida de la calidad de estudiantes ni de su condición de regularidad.

Comentario. Sin perjuicio del pronunciamiento que emita la autoridad competente sobre la materia dado que está dirigido a las "instituciones educativas", por conexidad con lo expresado frente al artículo 1º, no se estima viable.

2.2.4. Sobre el artículo 4º:

Artículo 4º. Las instituciones educativas deberán garantizar:

1. La oportunidad de recuperación de los contenidos dictados así como la de presentar de manera posterior las evaluaciones y trabajos cursados en ese día.
2. Hacer seguimiento a sus estudiantes e informar a las secretarías de salud o institución de salud encargada sobre posibles trastornos de la salud menstrual de algunas o varias de ellas, con el fin de activar una ruta de atención primaria en salud para las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes.
3. Proteger la intimidad y seguridad de las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes evitando cualquier exposición innecesaria, burlas, comentarios o conductas que pongan en ridículo, señalen o estigmaticen a las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes, bajo ninguna circunstancia, incluyendo entre otras, las derivadas del acceso efectivo a la licencia menstrual.
4. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con las secretarías de salud municipales y departamentales y las instituciones educativas, adelantará una serie de campañas alrededor de la garantía de los derechos menstruales, la higiene menstrual, la no estigmatización de las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes que se encuentren en ese momento de su ciclo, así como diseñará e implementará campañas de promoción y prevención en salud menstrual.

Comentarios. En cuanto al numeral 4, que involucra a esta Cartera, se considera relevante fortalecer las acciones de educación en el manejo de la higiene menstrual en coordinación con las entidades territoriales y estas a su vez con las instituciones educativas, realizando acciones de información y educación acerca de conocimientos adecuados y oportunos sobre la menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual, garantía de los derechos menstruales, la higiene menstrual, la no estigmatización de las niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes, teniendo en cuenta la perspectiva intercultural en el abordaje. El Ministerio

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se solicita tener en cuenta los ajustes y propuestas sugeridas, toda vez que promover una "licencia menstrual" podría afectar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 y 5, relacionados con salud y equidad de género. En general, si bien la preocupación de protección es legítima, la medida que se pretende adoptar, como lo es la licencia, devendría **inconveniente**.

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

Atentamente,


FERNANDO RUIZ GÓMEZ
 Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
 Viceministro de Salud Pública y Protección de Servicios
 Dirección Jurídica 

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero 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° 153/2021 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA LICENCIA MENSTRUAL PARA NIÑAS, ADOLESCENTES, JÓVENES, MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PARA LA GARANTÍA E INTEGRALIDAD DEL DERECHO A LA SALUD, GARANTÍA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS; Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
NÚMERO DE FOLIOS: DIEZ (10)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: JUEVES DIEZ (10) DE FEBRERO DE 2022
HORA: 12:56 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
 SECRETARÍA (E).


CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas.

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <div style="text-align: right;"> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora NADYA GEORGETTE BLEL SCAF Presidenta Comisión Séptima Senado de la República Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  Radicado No. 2022-EE-022197 2022-02-09 08:52:12 a. m. </div> <p style="text-align: center; margin-top: 20px;">Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 190 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. 190 de 2021 Senado "Por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas", con base en el texto original del proyecto de ley radicado.</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> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ Ministra de Educación Nacional </div> <p style="font-size: small;">Copia: Autores: H.S. Emma Claudia Castellanos, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal PONENTES: HH.SS. Carlos Fernando Mota Solarte, Manuel Bitero Palchucan Chingal, Laura Ester Fortich Sánchez</p> <p style="font-size: x-small;">Aprobó: Constanza Liliana Alarón Parraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica Oscar Javier Manrique – Jefe Oficina de Planeación y Finanzas Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra</p>	<p>Concepto al Proyecto de ley No. 190 de 2021 Senado "Por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas"</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto</p> <p>La presente ley tiene por objeto establecer el marco para el desarrollo, la reglamentación y orientación de la Política Pública del Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, que permita cerrar las brechas que estas poblaciones padecen en términos de ocupación, empleabilidad y acceso a estrategias para el emprendimiento y desarrollo empresarial. Esto también está en concordancia con lo que la Ley 2125 de 2021 y la Ley 2069 de 2020 establecen, y el desarrollo normativo del país respecto de esta materia.</p> <p>En relación con las funciones de esta Cartera el Proyecto de ley propone la creación de la política pública para el emprendimiento de la mujer y la juventud, por medio del fortalecimiento de los vínculos con el sistema educativo y productivo del país, acorde con el artículo 2.</p> <p>Por su parte, el artículo 12, pretende modificar el artículo 13 de la ley 1014 de 2006, respecto de la enseñanza obligatoria en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, en materia de emprendimiento y generación de empresa.</p> <p>Motivación</p> <p>El presente proyecto de ley plantea según los autores dar respuesta a las necesidades que demanda la crisis sanitaria, particularmente en Colombia, para favorecer a la población que quedó desempleada, desocupada o con altos índices de pobreza, contribuyendo a un crecimiento mucho más equitativo y sostenido. Hace énfasis en la reducción de brechas en aspectos como la inclusión productiva y el emprendimiento sobre todo para mujeres y jóvenes.</p> <p>Los artículos 144 y 145 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></p> <p>Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma</p>
--	--




<p>cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:</p> <p><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".</i></p> <p>Conviene destacar que, en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan, de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con uno de los objetivos de la política pública, por cuanto dicha disposición ya se encuentra en el ordenamiento jurídico. Tampoco se aborda de manera clara, concreta y suficiente, lo referido a la modificación de la ley 1014 de 2006, por cuanto se desconoce el principio de autonomía escolar.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO- JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración y, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional considera que el Proyecto de Ley es importante, por tal razón, esta Cartera formula las siguientes observaciones a los artículos 2 y 12 orientadas a sustentar la modificación de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 2, Numeral 9 <p>Artículo 2. Objetivos de la Política Pública para el emprendimiento de la mujer y la juventud. (...)</p> <p>9. <i>"Fortalecer los vínculos con el sistema educativo y productivo del país, para ampliar la formación en competencias duras y blandas, competencias empresariales, del emprendimiento y de la autonomía para la generación e ingresos de las mujeres y los jóvenes y que se articule además con las acciones y estrategias para el fomento de la cultura del emprendimiento en los niveles educativos de enseñanza básica, media, técnica, tecnológica y profesional, y menciona, en el caso de la última frase, como opción académica".</i></p> <p>Respecto a este numeral se considera que se incurre en duplicidad normativa, ya que la Ley 1014 de 2006 hace esta mención en sus definiciones y en su objetivo. Como se expone a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Literal e) del artículo 1 Ley 1014 de 2006: <p>Formación para el emprendimiento. <i>La formación para el emprendimiento busca el desarrollo de la cultura del emprendimiento con acciones que buscan entre otros la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal y su articulación con el sector productivo;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Literal e) del artículo 2 Ley 1014 de 2006: <p><i>Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento.</i></p> <p>En virtud de lo anterior se sugiere de manera respetuosa al Honorable Congreso de la República no continuar el trámite legislativo del numeral 9 del artículo 2 al ya encontrarse contemplado en la Ley 1014 de 2006, lo cual genera la duplicidad normativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 12 <p>En el artículo 12, Fortalecimiento de la Cultura del Emprendimiento. En este artículo del proyecto de ley se propone modificar el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1014 de 2006 y añadir dos párrafos nuevos.</p> <p><i>"Transmitir en todos los niveles escolares el conocimiento y la promoción a la cultura del emprendimiento, con un fomento a la formación y la actitud favorable hacia el emprendimiento, la innovación la sostenibilidad, creatividad y la generación autónoma de ingresos a partir del desarrollo de competencias para generar empresas".</i></p> <p>Parágrafo nuevo: <i>El Ministerio de Educación Nacional tendrá en cuenta en el desarrollo de los contenidos los elementos contextuales, de la cultura e idiosincrasia de los territorios donde las Instituciones Educativas se encuentren, como es el caso de la economía asociativa y familiar campesina del sector rural.</i></p> <p>Parágrafo nuevo: <i>El Ministerio de Educación Nacional dará cuenta de los contenidos, alcances, cobertura, resultados, cursos, evaluaciones, actividades empresariales, foros, seminarios, etc., desarrollados en el marco de la ley 1014 de 2006 en un informe presentado a las comisiones tercera de senado y cámara para su control, a los 10 días de iniciado del segundo periodo legislativo.</i></p> <p>Para analizar este artículo es preciso transcribir lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1014 de 2016, el cual establece lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 13. ENSEÑANZA OBLIGATORIA. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, cumplir con:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>b. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas</i></p> <p>(...)</p> <p>Ahora bien, el proyecto de ley plantea que el literal b) del artículo 13 en comento se modifique así:</p>
<p><i>"Transmitir en todos los niveles escolares el conocimiento y la promoción a la cultura del emprendimiento, con un fomento a la formación y la actitud favorable hacia el emprendimiento, la innovación la sostenibilidad, creatividad y la generación autónoma de ingresos a partir del desarrollo de competencias para generar empresas".</i></p> <p>Sobre el particular el Ministerio de Educación Nacional, considera que esta descripción se encuentra comprendida en el artículo 13 de la Ley 1014 de 2006 que incluye la formación favorable al emprendimiento, entendido como una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza; una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad, lo cual incluye la generación autónoma o no de ingresos y le da prioridad a la formación de habilidades emprendedoras independiente del tipo, o forma de emprendimiento que se quiera desarrollar; razón por la cual de manera respetuosa sugerimos no incluir esta modificación al artículo 13 de la ley 1014 de 2006.</p> <p>En cuanto a la propuesta de dos párrafos nuevos en el artículo 12 de la propuesta legislativa, que disponen lo siguiente:</p> <p>Parágrafo nuevo: <i>El Ministerio de Educación Nacional tendrá en cuenta en el desarrollo de los contenidos los elementos contextuales, de la cultura e idiosincrasia de los territorios donde las Instituciones Educativas se encuentren, como es el caso de la economía asociativa y familiar campesina del sector rural.</i></p> <p>Parágrafo nuevo: <i>El Ministerio de Educación Nacional dará cuenta de los contenidos, alcances, cobertura, resultados, cursos, evaluaciones, actividades empresariales, foros, seminarios, etc., desarrollados en el marco de la ley 1014 de 2006 en un informe presentado a las comisiones tercera de senado y cámara para su control, a los 10 días de iniciado del segundo periodo legislativo.</i></p> <p>Frente al particular, el Ministerio de Educación Nacional destaca que la Ley No. 2069 de 2020 "por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia", tiene como objetivo establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social, generar equidad, e incluye dentro de sus disposiciones medidas relacionadas con la promoción del emprendimiento, como las contenidas en el artículo 78, referentes a la enseñanza del emprendimiento.</p> <p>En la mencionada ley, específicamente en el artículo 78 se establece que "los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de educación formal en los niveles de básica y media, se promoverá el fortalecimiento de aptitudes y habilidades que permitan a futuro el desarrollo de competencias referidas al emprendimiento, incluyendo la educación cooperativa y la economía solidaria en coordinación con lo establecido en las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y el artículo 27 de la Ley 1780 de 2016, con el cumplimiento de los siguientes objetivos":</p> <ol style="list-style-type: none"> Definición de unas competencias empresariales como ejes para el desarrollo humano integral y sustentable, las cuales deben incorporarse al currículo y desarrollarse a través de proyectos pedagógicos en el plan de estudios, sin perjuicio de la autonomía de que trata el artículo 77 de la Ley 115 de 1994. Promover en todos los niveles de básica y media estrategias pedagógicas que favorezcan el emprendimiento, la innovación y la creatividad en los estudiantes. 	<ol style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo de competencias relacionadas con el emprendimiento de manera articulada a las competencias básicas y fundamentales en los establecimientos educativos. <p>Por lo descrito, ya existe un marco normativo para incluir la educación cooperativa y economía solidaria en los diferentes sectores (urbano y rural) como parte del desarrollo de acciones de formación en emprendimiento.</p> <p>Así mismo se debe tener en cuenta que en los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994 se establecen las áreas obligatorias de la educación básica y de la media, respectivamente; y que en virtud de lo establecido en el artículo 77 de la ley citada, las instituciones educativas gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adoptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, bajo y dentro de los límites establecidos en la ley.</p> <p>El artículo 2.3.3.1.6.2 del Decreto 1075 de 2015, dispone que las asignaturas tengan el contenido, la intensidad horaria y la duración que determine el proyecto educativo institucional, atendiendo los lineamientos fijados dicho decreto y los que para su efecto expida el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Según lo anterior, queda claro que las áreas obligatorias, las optativas y su contenido están plenamente definidas en la ley, pero su organización sea por áreas o por asignaturas o de manera transversal, está a cargo de los establecimientos educativos en virtud de su autonomía, teniendo como referente los estándares básicos, las orientaciones, los lineamientos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional y lo establecido en el proyecto educativo institucional.</p> <p>Por otra parte el Ministerio de Educación Nacional estableció las orientaciones generales para el fomento de la cultura del emprendimiento a través de la guía No. 39, en la cual se menciona que a partir de los lineamientos y orientaciones dadas en la guía: "Se invita a los establecimientos educativos a interpretar estas orientaciones como puntos de referencia para implementar ajustes curriculares, que permitan diseñar propuestas pedagógicas y didácticas, destinadas a fortalecer y fomentar para pensar y emprender..." lo cual implica la estructuración y creación de contenidos y demás elementos didácticos que de conformidad con su plan de estudios y PEI considere necesarios para abordar la cultura del emprendimiento.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, este Ministerio sugiere de manera respetuosa que no se continúe el trámite legislativo del artículo 12, pues se considera inconveniente la modificación propuesta en este artículo del proyecto de ley porque va en contravía de la autonomía institucional de los establecimientos educativos del país y por cuanto, como se expuso previamente, su aprobación podría traer como consecuencia una duplicidad normativa.</p> <p>III. IMPACTO FISCAL</p> <p>El Proyecto de Ley en trámite establece un marco que orienta la política pública de emprendimiento de la mujer y la juventud para cerrar las brechas de estas poblaciones en términos de ocupación, empleabilidad y acceso a estrategias para el emprendimiento y desarrollo empresarial. En este capítulo se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo del numeral 9 del artículo 2 y del artículo 12 de la iniciativa.</p>

<p>El numeral 9 del artículo 2 propone que se fortalezcan los vínculos entre el sistema educativo y productivo del país dentro de la política pública propuesta para el emprendimiento de la mujer y la juventud. Tal como se explica en las consideraciones técnicas y jurídicas, éste presenta duplicidad normativa con la Ley 1014 de 2006.</p> <p>El artículo 12 propone la enseñanza obligatoria de 'emprendimiento y generación de empresa' en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de educación preescolar, básica y media. Y añade dos párrafos nuevos. El primero ordena que el Ministerio de Educación tenga en cuenta en el desarrollo de los contenidos el contexto, la cultura e idiosincrasia de los territorios en lo que se encuentren las instituciones, como es el caso de la economía asociativa y familiar campesina del sector rural; y en el segundo que la entidad de un informe al Senado y Cámara de las actividades que se desarrollen en el marco de la Ley 1014 de 2006, 10 días después del inicio del segundo periodo legislativo. Este artículo del proyecto de Ley espera modificar el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1014 de 2006 (Fomento a la cultura del emprendimiento), en el cual ya se está incluyendo lo que se propone.</p> <p>Las acciones propuestas en el artículo 12 de la iniciativa y en sus párrafos no están considerando la reciente promulgación de la Ley 2109 de 2021, a través de la cual se define el fomento de la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media y se definen unos ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, los cuales le permitan a los estudiantes tener elementos de juicio para tomar mejores decisiones (e informadas) sobre su futuro académico y laboral. Tampoco las orientaciones generales para el fomento de la cultura del emprendimiento dadas a través de la Guía No. 39 de este Ministerio, en la cual se invita a las instituciones educativas a estructurar y crear contenidos y elementos didácticos para abordar la cultura del emprendimiento, de conformidad con su plan de estudios y sus propios PEI.</p> <p>Por otra parte, las acciones propuestas en el artículo 12 ya fueron formalizadas en lo que promueve el artículo 78 de la Ley No. 2069 de 2020 (que impulsa el emprendimiento en Colombia), así como en las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y el artículo 27 de la Ley 1780 de 2016, en las cuales se plantean desarrollar acciones de formación en emprendimiento en la educación cooperativa y en economía solidaria en lo urbano y lo rural.</p> <p>El artículo presenta duplicidad con el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, que establece entre otros que, la educación media técnica prepare a los estudiantes para el desempeño laboral o empresarial en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior y señala que estará dirigida a la formación calificada en especialidades como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios y que las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, <u>deben corresponder a las necesidades regionales</u>. Además de la duplicidad normativa, la solicitud del párrafo al Ministerio de tener en cuenta en el desarrollo de estos contenidos el contexto, la cultura e idiosincrasia de los territorios en lo que se encuentren las instituciones, exige que se modifique el artículo 32 de la Ley 115 de 1994 y otros en los que se vería comprometida la autonomía de las instituciones educativas para incluir temas o contenidos en sus PEI, en virtud del artículo 77 de la Ley 115 de 1994.</p>	<p>En materia fiscal relacionada con la educación preescolar, básica y media, se deben tener en cuenta también los avances y acciones desarrolladas desde el Ministerio de Educación Nacional para implementar los artículos 14, 23, 31 y 32 de la Ley 115 de 1994 (General de Educación) y la definición de competencias en educación preescolar, básica y media, que más que contenidos incluyen comportamientos, habilidades y prácticas, las cuales han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de esta Cartera Ministerial.</p> <p>Antes de analizar las implicaciones normativas y presupuestales derivadas de ajustar la organización de contenidos pedagógicos específicos que se sugieren en el artículo 12, las cuales implican que se adelanten ajustes a los artículos 14, 23, 31 y 32 de la Ley General de educación, como se mencionó anteriormente, este Ministerio no considera pertinente que se incluyan temas o cátedras de enseñanza obligatoria que modifiquen los objetivos comunes de todos los niveles educativos incluidos en la Ley General de Educación, pues resulta innecesario que se fijen contenidos específicos, adicionales a lo normado en el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, pudiendo faltar o sobrar elementos (cátedras) en dicho listado.</p> <p>También es necesario que se tenga en cuenta que la Ley de educación preescolar, básica y media vigente (115 de 1994) es general y evita debates técnicos y conceptuales amplios que giren en torno a la transversalización, curricularización en un área específica, integración curricular, pues estos son lineamientos de competencia técnica del sector educativo, que se someten a cambios constantes, por lo cual no se considera pertinente ajustar dicha norma.</p> <p>La creación de la cátedra propuesta, que haga parte de un componente obligatorio del currículo en materia de 'emprendimiento y generación de empresa' o especialidades asociadas a temas similares, aunque sean válidos, permanentemente cambian en discusiones académicas, por lo cual van a quedar desactualizadas con la llegada de nuevos enfoques del deber ser de la educación preescolar.</p> <p>Tampoco es pertinente incluir la cátedra propuesta en la transversalidad de las áreas obligatorias y fundamentales del currículo colombiano existente en educación preescolar, básica y media, tal como existe para la educación religiosa y en historia de Colombia, pues se desconocerían los avances en materia de autonomía que las instituciones educativas tienen frente a sus currículos. Es decir que un proyecto de ley no puede establecer un currículo escolar, pues esta es una competencia del sector educativo y específicamente de las instituciones educativas.</p> <p>En materia de implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describe en el artículo 12 para los grados de la educación preescolar, básica y media, se afecta la autonomía de las instituciones educativas consagrada en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, al proponer contenidos específicos del currículo, competencia exclusiva de cada Establecimiento Educativo y no del Ministerio de Educación Nacional (o del Congreso) e implica que se ajusten los artículos 14, 22 y 23 de la Ley 115 de 1994, que establecieron los temas de enseñanza obligatoria y 9 áreas obligatorias y fundamentales que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos, así como que el 80% del plan de estudios debe incluir los anteriores y el 20% restante, los que defina cada establecimiento educativo en su Proyecto Educativo Institucional (PEI), en cumplimiento del artículo 73 de la Ley mencionada.</p> <p>Adicionar cátedras obligatorias con las características descritas en el artículo a las áreas obligatorias, generaría un desbalance o alteraría el balance establecido entre el 80% que deben</p>
<p>tener las áreas de conocimiento y temas obligatorios incluidos en la Ley 115 de 1994 y el 20% de los discrecionales que los establecimientos educativos pueden incluir en sus PEI según sus particularidades académicas, atendando contra el mismo carácter transversal e interdisciplinario que pretende regular el Proyecto de Ley.</p> <p>Es decir que es necesario tener en cuenta que en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía de las instituciones educativas, éstas determinan el contenido de sus PEI, por lo cual estos no pueden ser exigidos ni obligados desde la rama legislativa, desde la Nación, ni desde ningún otro nivel de gobierno (Como Concejos, Asambleas, Secretarías de Educación o de otros sectores), los que tampoco pueden interferir en la formación académica de los estudiantes ni en el campo académico las instituciones, debido a que la autonomía y la prestación del servicio público de la educación pública está libre de interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo.</p> <p>Los ajustes propuestos en el Proyecto de Ley tienen un profundo impacto fiscal, pues implican que en las ETC y en las instituciones educativas que prestan el servicio en el nivel de educación preescolar, básica y media:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adicionar temas a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos de cada institución educativa. 2. Evaluar los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC) y ajustarlos. 3. Evaluar la disponibilidad de esos cargos (cuáles están ocupados y cuales se requerirían) de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC) 4. Evaluar los cursos y grupos concretos del nivel preescolar, básica y media a los que estaría dirigida. 5. Identificar otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de lo propuesto en el artículo. <p>Los anteriores son los elementos mínimos que se requieren para proyectar el costo de la planta docente que se requeriría, sin tener en cuenta otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de la propuesta del Proyecto de Ley. No obstante, sin contar con cálculos precisos de los costos de la implementación de lo propuesto en el Proyecto de Ley, los ajustes sugeridos en el mismo tienen un profundo impacto fiscal.</p> <p>Otra limitación frente a la financiación de la implementación de una propuesta como la del Proyecto de Ley es que ni en su articulado ni en su justificación incorpora un análisis del impacto fiscal sobre la administración del servicio educativo, ya que la inclusión de temas específicos o cátedras obligatorias con las características descritas en el artículo en las áreas obligatorias, es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría a las entidades territoriales certificadas en educación y a las instituciones educativas, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.</p> <p>Tampoco se observa un análisis de los recursos disponibles o potencialmente asignables del sector para que se implementen los ajustes que propone el Proyecto de Ley, los cuales implican una ampliación de la planta de personal docente requerido por todas las instituciones educativas beneficiarias del proyecto de Ley, la cual generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos</p>	<p>del Sistema General de Participaciones (SGP) por concepto de prestación del servicio educativo asignados a las 96 ETC del país.</p> <p>Para financiar un proyecto de esta naturaleza en las instituciones educativas públicas que prestan el servicio en educación preescolar, básica y media, es necesario tener en cuenta que, en virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las entidades territoriales certificadas en educación, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del SGP. En ese orden de ideas, la normatividad del sector exige que las líneas de acción de los artículos relacionados con ajustes al currículo deberían financiarse principalmente con cargo a dicha fuente.</p> <p>En la actualidad, la participación de educación del SGP financia la nómina docente, directiva docente y del personal administrativo del sector, el costo de la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, los gastos administrativos y algunas acciones para mejoramiento de la calidad que las entidades definen apalancar. El Proyecto de Ley no contempla ni menciona los costos asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el mismo y actualmente el SGP no cuenta con disponibilidad de recursos para financiar gastos como los mencionados, por lo que las Secretarías de Educación de las 96 ETC del país deberían hacer uso de las asignaciones de cada vigencia para implementar lo propuesto en el Proyecto de Ley.</p> <p>Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional no sugiere cargar costos adicionales al SGP, dado que implicaría desfinanciar el costo básico de la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados y en condiciones de universalidad y gratuidad. El presupuesto asignado al sector educativo durante las últimas vigencias ha mantenido una senda de aumento progresivo para atender los compromisos del sector, configurándose como el más alto de la historia de Colombia por tercer año consecutivo. No obstante, es necesario resaltar que derivadas de las inflexibilidades antes mencionadas en el mismo, se presentan restricciones a la financiación de los gastos que se esperan del sector para los niveles de educación preescolar, básica y media, por lo cual no es posible generar gastos adicionales con cargo a la fuente con la que dichos gastos naturalmente deben financiarse.</p> <p>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.</p> <p>En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal <i>"constituyen un importante</i></p>

<p><i>instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)</i>.</p> <p>En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: <i>“un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”</i>. En tal sentido, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: <i>“Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”</i>.</p> <p>Considerando que las áreas obligatorias, las optativas y su contenido están plenamente definidas en la ley, pero su organización sea por áreas o por asignaturas o de manera transversal, está a cargo de los establecimientos educativos en virtud de su autonomía, teniendo como referente los estándares básicos, las orientaciones, los lineamientos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional y lo establecido en el proyecto educativo institucional, se propone de manera respetuosa al Honorable Senado de la República no continuar con el trámite legislativo del artículo 12, en las condiciones presentadas en el presente concepto.</p> <p>IV. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional reconoce y comparte el propósito loable de la iniciativa legislativa y solicita respetuosamente se tengan en cuenta las consideraciones técnicas y jurídicas sobre el contenido de los artículos que a continuación se presentan:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Se sugiere no continuar con el trámite legislativo del numeral 9 del artículo 2, para no incurrir en duplicidad normativa, ya que la Ley 1014 de 2006 menciona en el literal E del artículo 1 y en el literal e) del artículo 2, el fortalecimiento de la formación en competencias básicas, laborales, ciudadanas y empresariales, y la necesidad de crear vínculos con el sector productivo, que es lo mismo que propone el numeral 9. ii) Se solicita respetuosamente no continuar con el trámite legislativo del artículo 12, incluyendo los párrafos nuevos propuestos, porque esta iniciativa puede resultar en contravía de la autonomía institucional de los establecimientos educativos del país establecida en los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994 y de lo establecido en el artículo 77 de la ley citada. iii) Así mismo, con relación al artículo 12 y los dos párrafos nuevos, se sugiere de manera respetuosa su eliminación por cuanto se podría incurrir en una duplicidad normativa, dado que lo allí propuesto ya se encuentra en la Ley No. 2069 de 2020, específicamente en el artículo 78, por lo cual ya se cuenta con un marco normativo sobre el tema. De igual forma, en la ley 2109 de 2021, a través de la cual se define el fomento de la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media, ya se encuentra lo propuesto en el proyecto de ley. Finalmente, la iniciativa también puede presentar duplicidad con el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, acorde con los argumentos ya expuestos en el presente concepto. 	<p>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes: consideraciones.</p> <p>CONCEPTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. REFRENDADO POR: DOCTORA MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ - MINISTRA NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 190/2021 SENADO TÍTULO DEL PROYECTO: “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL MARCO PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PARA EL EMPRENDIMIENTO DE LA MUJER Y LA JUVENTUD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY POLÍTICA QUE CIERRE BRECHAS”. NÚMERO DE FOLIOS: ONCE (11) RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES ONCE (11) DE FEBRERO DE 2022 HORA: 6:14 A.M.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p style="text-align: center;"> MARIA TERESA REINA ÁLVAREZ SECRETARIA (E)</p>
--	--

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <div style="text-align: center;"> <p>La educación es de todos</p> <p>Ministerio de Educación</p> </div> </div> <p>Bogotá D.C.,</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado No. 2022-EE-022192 2022-02-09 08:40:47 a. m.</p> </div> <p>Doctora NADYA GEORGETTE BLEL SCAF Presidenta Comisión Séptima Senado de la República Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p align="right">Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara.</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. 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento”, con base en el articulado aprobado en plenaria de Cámara de Representantes.</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 style="text-align: center;"> MARIA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ Ministra de Educación Nacional</p> <p>Copia: Autores: H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya Ponentes: H.S. Aydeé Lizarazo Cubillos, Laura Ester Fortich Sánchez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Manuel Bitervo Palchucan Chingal</p> <p>Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica Oscar Javier Manrique – Jefe Oficina de Planeación y Finanzas</p> <p>Revisó: Luz Mary Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra</p>	<p>Concepto al Proyecto de Ley No. 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento”.</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objeto <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto tomar medidas que garanticen la protección de los Adultos Mayores, fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 y mejorar el control y gestión de los recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores.</p> <p>En relación con las funciones de esta Cartera el proyecto de ley busca que en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social se diseñe una estrategia dentro del servicio social para los dos últimos grados de educación secundaria en cuidado y promoción de salud de las personas adultas mayores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Motivación <p>El proyecto de ley tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de los adultos mayores mediante acciones relacionadas con: la ampliación de la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, Preparación para el Retiro, Control a los recursos del Adulto Mayor, Atención preventiva en salud, Subsidio para pago de servicios públicos, Giro temprano de recursos, acceso a programas sociales del Estado para cuidadores y cuidadoras del Adulto Mayor, entre otras relacionadas con el bienestar y garantía de derechos fundamentales de esta población.</p> <p>De manera particular frente al sector educativo, se propone que el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñen una estrategia dentro del servicio social para los dos últimos grados de educación secundaria en cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores y estructuren un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria.</p> <p>Los artículos 144 y 145 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>.</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></p> <p>Conviene destacar que en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan, de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con el diseño de una estrategia dentro del servicio social para los estudiantes de los dos últimos grados de la Educación Secundaria en cuidado y promoción de la salud de personas adultas mayores y la estructuración de un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria.</p> <p>II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS</p> <p>Una vez analizada la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional encuentra de su competencia el artículo nuevo aprobado en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes que establece:</p> <p>Artículo Nuevo. <i>"El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñará una estrategia dentro del servicio social para los dos últimos grados de educación secundaria en cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores y estructurará un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria".</i></p> <p>Frente a lo anterior es necesario realizar la siguiente aclaración:</p> <p>El artículo 97 de la Ley 115 de 1994, establece que <i>"Los estudiantes de educación media prestarán un servicio social obligatorio durante los dos (2) grados de estudio (10° y 11°), de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional"</i>. Así las cosas, se recomienda de manera respetuosa aclarar si la propuesta presentada se refiere a los estudiantes de Educación Media (grado 10 y 11) quienes por ley son los llamados a realizar el Servicio Estudiantil Obligatorio y no los estudiantes de Secundaria como lo menciona el proyecto de ley.</p> <p>Adicionalmente, el Artículo 7 de la Resolución 4210 de 1996, indica que para considerarse finalizado el proceso formativo de los estudiantes de educación media, deberán cumplir con las condiciones y actividades establecidas en los respectivos proyectos pedagógicos a través de los</p>	<p>cuales se desarrolla el servicio social estudiantil obligatorio, cumplir con la intensidad horaria definida además de las otras condiciones para obtener su título de bachiller.</p> <p>En este contexto, se establece que el servicio social debe atender a los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilizar al educando frente a las necesidades, intereses, problemas y potencialidades de la comunidad, para que adquiera y desarrolle compromisos y actitudes en relación con el mejoramiento de la misma. 2. Contribuir al desarrollo de la solidaridad, la tolerancia, la cooperación, el respeto a los demás, la responsabilidad y el compromiso con su entorno social. 3. Promover acciones educativas orientadas a la construcción de un espíritu de servicio para el mejoramiento permanente de la comunidad y a la prevención integral de problemas socialmente relevantes. 4. Promover la aplicación de conocimientos y habilidades logrados en áreas obligatorias y optativas definidas en el plan de estudios que favorezcan el desarrollo social y cultural de las comunidades. 5. Fomentar la práctica del trabajo y del aprovechamiento del tiempo libre, como derechos que permiten la dignificación de la persona y el mejoramiento de su nivel de vida. <p>Adicionalmente, es importante referenciar la resolución 4210 de 1996 <i>"Por medio de la cual se establecen reglas generales para la organización y el funcionamiento del servicio social estudiantil obligatorio"</i>, la cual dispone en el artículo 4 ítem 4 lo siguiente:</p> <p><i>"El servicio social atenderá prioritariamente, necesidades educativas, culturales, sociales y de aprovechamiento de tiempo libre, identificadas en la comunidad del área de influencia del establecimiento educativo, tales como la alfabetización, la promoción y preservación de la salud, la educación ambiental, la educación ciudadana, la organización de grupos juveniles y de prevención de factores socialmente relevantes, la recreación dirigida y el fomento de actividades físicas, prácticas e intelectuales"</i>.</p> <p>De la norma transcrita se concluye que el servicio social estudiantil se constituye en un mecanismo formativo que permite el desarrollo del proceso educativo de los estudiantes, no solo en el establecimiento educativo, sino también en el contexto familiar, en el ambiente y en la sociedad, con lo cual claramente se cumplen con los propósitos y fines propuestos en el artículo nuevo de la iniciativa legislativa que se analiza, razón por la cual esta Cartera ministerial considera que no es necesaria la creación de una nueva norma, con cuya expedición se podría generar una duplicidad normativa respecto a la regulación existente.</p> <p>Adicionalmente, frente a la indicación que establece que <i>"estructurarán un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria"</i>, es importante precisar que en el marco del principio de descentralización administrativa, reconocido en los artículos 6 y 7 de la Ley 715 de 2001, la organización del servicio educativo es competencia de las Entidades Territoriales y sus Secretarías de Educación Certificadas, y en el marco de la autonomía institucional que el artículo 77 de la Ley General de Educación le confiere a los Establecimientos Educativos para definir su proyecto Educativo Institucional, Plan de Estudios, actividades formativas y el desarrollo de sus proyectos pedagógicos, por lo tanto son estos los encargados de establecer los objetivos, procesos de formación derivados de temas seleccionados para el desarrollo del servicio social obligatorio, tal y como lo establecen el Artículo 20 de la Resolución 4210 de 1994 y el artículo 39 de la Resolución 1860 de 1994.</p>
<p>En razón de lo anterior, no se considera conveniente el artículo nuevo propuesto en el cual se asigna al Ministerio de Salud en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional la competencia de diseñar y promover programas para el ejercicio del Servicio Social de estudiantes de educación secundaria, al cuidado y promoción de la salud de los adultos mayores, porque esta actividad ya se encuentra establecida en la resolución 4210 de 1996 y es competencia de los establecimientos educativos en el marco de su autonomía institucional, orientar y validar la realización del Servicio Social Estudiantil Obligatorio con los estudiantes de Educación Media (Grado 10 y 11).</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior respetuosamente recomendamos eliminar el artículo nuevo que propone: <i>"El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñará una estrategia dentro del servicio social para los dos últimos grados de educación secundaria en cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores y estructurará un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria"</i>, con el propósito de evitar la duplicidad y confusión de disposiciones sobre la materia.</p> <p>III. CONSIDERACIONES FISCALES</p> <p>La iniciativa legislativa en estudio crea medidas que garanticen la protección de los adultos mayores beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, que fortalezcan sus garantías y que mejoren el control y gestión de los recursos destinados a su cuidado. Incluye un artículo nuevo que ordena que los Ministerios de Salud y de Educación diseñen estrategias dentro del servicio social para los dos últimos grados de educación media para el cuidado y promoción de la salud de adultos mayores y que estructuren un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria. En este capítulo se analiza la incidencia fiscal y en las competencias del sector en el caso en que se apruebe en el Proyecto de Ley dicho artículo nuevo propuesto.</p> <p>Una vez revisada la normatividad del sector, el servicio social que prestan los estudiantes de los dos últimos grados de educación media (grados 10 y 11) fue regulado por la Resolución No. 4210 de 1996, a través de la cual se establecen reglas generales para la organización y el funcionamiento del servicio social estudiantil obligatorio. Este servicio social no implica gasto alguno con cargo a los recursos del presupuesto asignado para el sector al Ministerio de Educación Nacional, con los cuales se financia la prestación del servicio educativo en los niveles de educación preescolar, básica y media y que son distribuidos entre las Entidades Territoriales Certificadas en educación y sus instituciones educativas, por lo cual la creación de un nuevo enfoque del servicio social de los estudiantes de la educación media hacia el cuidado y la promoción de la salud de adultos mayores, no tiene incidencia fiscal en los recursos del sector asignados al Ministerio de Educación Nacional antes mencionados.</p> <p>No obstante, tal como se detalla en las consideraciones técnicas y jurídicas del presente concepto, el numeral 4 del artículo 4 de la Resolución 4210 de 1996, y sus demás numerales, disponen las prioridades de atención del servicio social que prestan los estudiantes de los dos últimos grados de educación media, a saber, las que se basan en las necesidades identificadas en la comunidad del área de influencia del establecimiento educativo, entre las cuales cabe el cuidado y la promoción de la salud de adultos mayores, a las cuales se refiere el Proyecto de Ley. Con esta resolución se abrió la opción para que a través de dichas prácticas se articulen las acciones</p>	<p>educativas de cada establecimiento educativo para satisfacer necesidades de desarrollo comunitario e integrar acciones adelantadas por otras organizaciones sociales en favor de la comunidad y su jurisdicción, por lo cual el artículo nuevo propuesto presenta duplicidad normativa con lo establecido en el artículo 4 de esta Resolución, el cual se encuentra vigente.</p> <p>Por otra parte, las prioridades de atención del servicio social que prestan los estudiantes de los dos últimos grados de educación media son definidas por cada establecimiento educativo en el marco de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI), por lo tanto la obligación que establece la iniciativa del Proyecto de Ley de definir las prioridades de este servicio social vulnera la autonomía escolar de la que gozan las instituciones de educación formal para organizar todos los aspectos técnicos asociados a sus PEI, principio del sector al cual se refiere el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 y el cual se complementa para este caso con el artículo 2 de la Resolución 4210 de 1996, que considera el servicio social estudiantil obligatorio como parte integral del currículo y por ende del proyecto educativo institucional del establecimiento educativo.</p> <p>La aprobación de esta iniciativa, en las condiciones sugeridas por su nuevo artículo, también implica que se vulnere el principio de descentralización administrativa derivado de los artículos 6 y 7 de la Ley 715 de 2001, en los cuales se les da la competencia a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y sus Secretarías de Educación para organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.</p> <p>Frente a la obligación de que los Ministerios de Salud y Educación estructuren un programa de capacitación mínimo de 20 horas para estudiantes de educación media sobre cuidado y promoción de la salud de personas mayores, existen las siguientes limitaciones frente al cálculo de su financiación. Inicialmente, no se presentan elementos básicos que permitan definir costos y gastos en recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar esta propuesta ni se cuenta con los elementos mínimos para adelantar cálculos precisos de los costos de la implementación de la iniciativa. Preliminarmente se asume que la estructuración del programa de capacitación propuesto, representan un profundo impacto fiscal.</p> <p>Tampoco se incorpora un análisis del impacto fiscal de esta propuesta sobre la administración del servicio educativo, ya que la inclusión de temas específicos sobre la capacitación que se presenta en el artículo, es un trabajo altamente especializado que genera costos e impactaría el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del sector asignado a este Ministerio, el de las Entidades Territoriales Certificadas en educación e instituciones educativas, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.</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 un programa de capacitación para estudiantes de educación media sobre cuidado y promoción de la salud de personas mayores en los términos propuestos en el Proyecto de Ley.</p>

<p>El presupuesto asignado al sector educativo durante las últimas vigencias ha mantenido una senda de aumento progresivo para atender los compromisos del sector, configurándose como el más alto de la historia de Colombia por cuarto año consecutivo. No obstante, es necesario resaltar que derivadas de las inflexibilidades antes mencionadas en el mismo, se presentan restricciones a la financiación de los gastos que se esperan del sector para los niveles de educación preescolar, básica y media, por lo cual no es posible generar gastos adicionales con cargo al mismo.</p> <p>En materia de técnica presupuestal, el Ministerio de Educación Nacional se ha acogido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Artículo 150 de la Constitución Política, la cual ha definido que la inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) le corresponde al Gobierno Nacional, en virtud de la discrecionalidad con la que cuenta para adoptar iniciativas en materia de gasto público. Dicha jurisprudencia también ha establecido que la vocación de incluir un gasto en el PGN es una actividad de atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual no puede ser ni impuesta ni exigida. Por ejemplo, para el caso de Leyes del Congreso que obligan al Gobierno a incluir gastos en el PGN, es al Gobierno al que en el marco 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).</p> <p>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 a la iniciativa.</p> <p>En consecuencia, debido a los anteriores argumentos técnicos, jurídicos y fiscales se solicita al Honorable Senado de la República que no continúe con el trámite legislativo del artículo nuevo del Proyecto de Ley analizado en este concepto.</p> <p>IV. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional considera valioso el propósito de la iniciativa desde la perspectiva de adoptar medidas dirigidas a fortalecer la protección de los adultos mayores y la garantía de sus derechos otorgada por el ordenamiento jurídico. No obstante, y de conformidad con las anteriores consideraciones técnicas y jurídicas, esta Cartera recomienda que el Honorable</p>	<p>Congreso de la República analice la posibilidad de eliminar del trámite legislativo del proyecto el artículo nuevo que ordena al Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñar una estrategia dentro del servicio social para los dos últimos grados de educación secundaria en cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores y estructurar un programa de capacitación para el cuidado y promoción de la salud de personas mayores. Esta recomendación atiende a que con lo dispuesto en la Resolución 4210 de 1996 se cumplen los propósitos y fines relacionados con la realización del servicio social escolar obligatorio de estudiantes de educación media para el cuidado de los adultos mayores y que son los Establecimientos Educativos en el marco de su autonomía institucional los encargados de seleccionar, orientar y fortalecer la formación de los estudiantes en la temática seleccionada.</p>
---	--

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero 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° 208/2021 SENADO y 209/2020 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO"
NÚMERO DE FOLIOS: QUINCE (15)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: JUEVES DIEZ (10) DE FEBRERO DE 2022
HORA: 12:56 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 DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2021 SENADO

por la cual se crea la prima de antigüedad para los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.



2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica



Radicado: 2-2022-004530

Bogotá D.C., 4 de febrero de 2022 10:16

Honorable Senadora
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—62
Bogotá D.C.

Radicado entrada
No. Expediente 3711/2022/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 240 de 2021 Senado: "Por la cual se crea la prima de antigüedad para los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones".

Respetada Presidenta:

De manera atenta y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto incluir el artículo 7A en el Decreto 1091 de 1995, refiriéndose a la creación de una prima de antigüedad para miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, así:

"Artículo 1. Adiciónese el artículo 7A al Decreto 1091 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 7A. Prima de antigüedad. El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que cumpla el tiempo de servicio necesario para acceder a la asignación de retiro por solicitud propia y decida permanecer en servicio activo, tendrá derecho a una prima mensual durante el tiempo que permanezca en esa condición, la cual se liquidará de la siguiente manera:

- a) Patrulleros: cincuenta y cinco por ciento (55%) del sueldo básico.
- b) Subintendentes: cuarenta por ciento (40%) del sueldo básico.
- c) Intendentes jefes: treinta por ciento (30%) del sueldo básico.
- d) Intendentes jefes: veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.
- e) Subcomisarios: veinte por ciento (20%) del sueldo básico.
- f) Comisarios: diez por ciento (10%) del sueldo básico.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Esta prima no tiene carácter salarial para ningún efecto"

De conformidad con lo anterior, la iniciativa pretende que los funcionarios pertenecientes a los seis grados del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que decidan permanecer en servicio activo, una vez cumplan el tiempo necesario para acceder a la asignación de retiro, se beneficien de una prima de antigüedad, que corresponde a un porcentaje específico del sueldo básico. Dicho esto, y de conformidad con la información suministrada por el Grupo de Dirección Estratégico y de Recursos de la Policía Nacional, la población a beneficiar sería de 6.437 uniformados que actualmente se encuentran en servicio desde hace 20 años o más y se discriminan de la siguiente manera: 206 Comisarios, 507 Subcomisarios, 1.613 Intendentes jefes, 3.181 Intendentes, 607 Subintendentes y 323 Patrulleros. Tomando como base esta información, la Tabla N° 1 presenta los costos de implementar la iniciativa con los funcionarios que actualmente cumplen con las condiciones expuestas, así:

Tabla N° 1

Denominación de Cargos	% de Prima de antigüedad	No de Cargos	Sueldo Básico	Propuesta		
				Prima Unitaria Mensual	Prima Total Mensual	Prima Total Anual
Comisario	10%	206	\$ 3.558.941	\$ 355.894	\$ 73.314.185	\$ 879.770.215
Subcomisario	20%	507	\$ 3.021.866	\$ 604.373	\$ 306.417.212	\$ 3.677.006.549
Intendente Jefe	25%	1.613	\$ 2.876.869	\$ 719.217	\$ 1.160.097.424	\$ 13.921.169.091
Intendente	30%	3.181	\$ 2.730.869	\$ 819.261	\$ 2.606.068.287	\$ 31.272.819.440
Subintendente	40%	607	\$ 2.145.563	\$ 858.225	\$ 520.942.696	\$ 6.251.312.357
Patrullero	55%	323	\$ 1.710.863	\$ 940.975	\$ 303.934.812	\$ 3.647.217.743
Total		6.437	\$ 16.044.971	\$ 4.297.945	\$ 4.970.774.616	\$ 59.649.256.396

Como se aprecia, la creación de la prima de antigüedad tendría un impacto de **\$4.970 millones al mes** y de **\$59.649 millones al año**; sin embargo, es de advertir que este costo podría aumentar debido al incremento de los salarios año a año y a que esta prima podría incentivar la permanencia del personal que cuenta con derechos para acceder a la asignación de retiro, conservando la curva de experiencia en los cargos, por lo cual este Ministerio se permite presentar el cálculo del impacto que se causaría si el 50% y el 30% de los uniformados decidieran permanecer en servicio activo, una vez hayan cumplido el tiempo para acceder a la asignación. Para llevar a cabo este cálculo se tuvo en cuenta la población actual de cada uno de los cargos del Nivel Ejecutivo, de acuerdo con el tramo de diciembre del 2021, sumando 135.184 uniformados de la siguiente manera:

Tabla N° 2

Denominación de Cargos	% de Prima de antigüedad	No de Cargos			Propuesta 50% de uniformados beneficiados		Propuesta 30% de uniformados beneficiados	
		100%	50%	30%	Prima Total Anual		Prima Total Anual	
Comisario	10%	313	157	94	\$ 668.369.120	\$ 401.021.472		
Subcomisario	20%	723	362	217	\$ 2.621.770.942	\$ 1.573.062.565		
Intendente Jefe	25%	2.295	1.148	689	\$ 9.803.621.533	\$ 5.942.172.860		
Intendente	30%	20.111	10.056	6.033	\$ 98.886.911.826	\$ 59.314.146.976		
Subintendente	40%	20.819	10.410	6.246	\$ 107.204.342.633	\$ 64.322.805.580		
Patrullero	55%	90.923	45.462	27.277	\$ 513.337.428.612	\$ 308.002.657.167		
Total		135.184	67.892	40.555	\$ 732.592.444.468	\$ 439.649.466.679		

Conforme con la Tabla N° 2, en el caso de que el 30% (40.555) de los uniformados que hacen parte de la planta actual de los cargos a los que se refiere el artículo 1 de la iniciativa, decidieran permanecer en servicio y fueran beneficiarios de la prima de antigüedad, el Proyecto de Ley produciría un impacto en las finanzas de la Nación de **\$439.6 mil millones al año**; si fuera el 50% (67.892) de esta población la que cumpliera con las condiciones previstas, el costo ascendería a **\$732.6 mil millones al año**. De acuerdo con lo anterior, en un panorama de cinco años, se presentan los siguientes escenarios:

Escenario 1. Para el año 1, la población que tiene derecho son 6.437 uniformados, y a partir del año 2, el 50% de la población decide continuar en la Institución, haciéndolos beneficiarios de la bonificación. En este escenario se presenta un costo adicional en los próximos cinco años de **aproximadamente \$3 billones de pesos**, a precios 2021, tal y como se expone en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3



Escenario 2. Para el año 1, la población que tiene derecho son 6.437 uniformados, y a partir del año 2, el 30% de la población decide continuar en la Institución, haciéndolos beneficiarios de la bonificación. En este escenario se presenta un costo adicional en los próximos cinco años de **\$1,9 billones de pesos** a precios 2021, resultados expuestos en la Tabla N° 4.

Tabla N° 4



Así las cosas, la iniciativa legislativa en estudio podría implicar costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector Defensa y Policía; adicionalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Ahora bien, tratándose de una iniciativa que busca establecer una prima de antigüedad para la policía nacional, esto es una modificación al régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública, sin duda debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional², so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se

² Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias³. Al respecto, el artículo en comento en consonancia con el numeral 19, literal e) del artículo 150 de la Carta Política señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 150, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b, e, del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". (Negrilla fuera de texto).

"ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

(...)

e) *Fixar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;*

(...) (Negrilla fuera de texto).

Dicho esto, y conforme se ha venido expresando en este concepto, la iniciativa tendría un impacto fiscal considerable que implicaría asignaciones de recursos que no están previstos en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por tal motivo este Ministerio se abstiene de dar aval a la propuesta legislativa y en dicho sentido, en caso de insistirse en esta propuesta dentro del trámite legislativo, la iniciativa corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

En línea con lo comentado, es política del Gobierno nacional el ahorro y la austeridad en el gasto público. En efecto, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, contenido en la Ley 1955 de 2019,⁴ se expresa:

"d. Política Fiscal: sostenibilidad y responsabilidad de las finanzas públicas

(...) Así mismo, la senda de gastos de funcionamiento supone que los salarios públicos serán ajustados de acuerdo con la inflación; no se consideran ampliaciones de plantas de personal; no se prevé la creación de nuevas entidades o agencias que impliquen aumento de los gastos de funcionamiento y, finalmente, se contemplan medidas para promover una mejor focalización de los subsidios públicos. Por su parte, se contempla que las facultades extraordinarias procuren ser consistentes con el objetivo de racionalización de los gastos del Estado. (...) (Negrilla fuera de texto).

Más adelante, agrega:

"b. Revisión, priorización y efectividad del gasto (...)

3) *Austeridad del gasto y modernización de la administración pública*

³ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

⁴ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018—2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

<p>(...) Estos ahorros, sumados a otras eficiencias, deberán ascender a los \$1.2 billones por año en el periodo 2019—2022. Así mismo, es necesario fortalecer en el diseño, seguimiento y evaluación de las diferentes políticas públicas presentadas en este Plan de Desarrollo el componente de sostenibilidad financiera, mediante principios de eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos. En otras palabras, se debe asegurar que los objetivos para el cual son diseñadas las políticas públicas sean alcanzados al mínimo costo. (...) (Negrilla fuera de texto).</p> <p>En el mismo sentido, la Directiva Presidencial N° 09 de nueve de noviembre de 2018, en sus apartes pertinentes dispone:</p> <p><i>"Dentro de una política pública de austeridad, eficiencia, economía y efectividad que debe prevalecer en la rama ejecutiva del orden nacional, y con el fin de obrar de manera responsable y hacer prevalecer el principio de economía, en el marco de las normas sobre austeridad del gasto público, se imparten las siguientes directrices:</i></p> <p>1. MODIFICACIÓN DE PLANTAS DE PERSONAL, ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS Y GASTOS DE PERSONAL</p> <p>1.1 Las plantas de personal y las estructuras administrativas de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, solamente se podrán modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o se generen ahorros en los gastos de funcionamiento de la entidad.</p> <p>1.2. De forma excepcional se realizarán reformas administrativas y de planta, en caso de ser consideradas como prioritarias para el Gobierno Nacional y definidas como tales por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p> <p>1.3. El cálculo del ahorro o del costo cero se entiende como el no incremento en los recursos asignados a gastos de funcionamiento, y la no creación de plantas temporales —por inversión o funcionamiento— independientemente que tengan recursos disponibles en el presupuesto de la vigencia; salvo que por necesidades del servicio se encuentre necesario su creación, para lo cual, antes de iniciar el trámite ante las instancias competentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional y Función Pública, se deberá contar con el concepto favorable del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p> <p>1.4. Previo a la radicación formal de decretos que tengan por objeto la modificación de plantas de personal o estructuras administrativas para trámite ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se seguirá el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> Se deberán realizar previamente reuniones técnicas de la entidad solicitante con el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de revisar el enfoque estratégico y conceptual de la propuesta y su consistencia con el Plan de Austeridad del Gasto. Cumplido lo anterior, se deberá validar la propuesta con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. <p>Aquellos proyectos de reforma que se encuentren en curso y que no cumplan con estos requisitos serán devueltos a las respectivas entidades para efectos del cumplimiento de la presente circular. (...) (Negrilla fuera de texto).</p> <p>En concordancia, el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021⁵ dispone:</p> <p>"Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.</p> <p><small>⁵ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones"</small></p>	<p>Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, la racionalización de los gastos de funcionamiento. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.</p> <p>Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo." (Negrilla fuera de texto).</p> <p>Finalmente, es importante mencionar que recientemente fueron aprobadas las Leyes 2179 del 30 de diciembre de 2021 y la 2196 del 18 de enero de 2022, las cuales tienen un enorme impacto fiscal y buscan de igual forma crear incentivos y aspectos organizativos de este mismo sector, por lo que resulta necesario que se evalúe el presente proyecto de ley a la luz del principio de sostenibilidad fiscal previsto por el acto legislativo 3 de 2011 por medio del cual se modifica el artículo 334 de la Constitución Política.</p> <p>Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa y reitera su voluntad de seguir colaborando con la actividad legislativa en los términos de disciplina fiscal, legales y constitucionales vigentes.</p> <p>Atentamente,</p> <p>FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ Viceministro General DGP/NOAJ</p> <p>Con copia a: Dr. Jesús María España Vergara, Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República</p>
--	--

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero 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 HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ - VICEMINISTRO GENERAL
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 240/2021 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE CREA LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PARA LOS MIEMBROS DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
NÚMERO DE FOLIOS: SEIS (06)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES CUATRO (04) DE FEBRERO DE 2022
HORA: 10:46 A.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
SECRETARÍA (E)

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2021 SENADO

“mediante la cual se (implementan) los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional”.

 <p style="text-align: right;">Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: 202211400057311 Fecha: 14-01-2022 Página 1 de 8</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General CÁMARA DE REPRESENTANTES CARRERA 7 # 8 - 68 BOGOTÁ D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 075/21 (C) “mediante la cual se (implementan) los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Si se tiene presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>La propuesta dispone:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante².</p> <p>Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de 6 preceptos adicionales, a saber: definiciones (art. 2°); política pública de seguridad alimentaria gestacional (art. 3°); acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes (art. 4°); acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación (art. 5°); caja familia (art. 6°) y; por último, vigencia y derogatoria (art. 7°).</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. La importancia de la estrategia</p> <p>¹ Cfr. https://www.camara.gov.co/nutricion-prenatal-0 ² <i>Ibid</i></p>	<p>En primer lugar, es relevante y necesario hacer seguimiento a las condiciones nutricionales de las mujeres en edad fértil, durante la gestación y durante la lactancia, se evidencian en mayor riesgo de diabetes mellitus, hipertensión inducida por el embarazo, nacimiento por cesárea, hemorragia postparto y macrosomía³. La encuesta ENSIN (2015)⁴ muestra un incremento del índice de exceso de peso en el país, con un aumento de 5,3 puntos porcentuales para la población entre 18 y 64 años, con relación al dato obtenido en el año 2010, afectando todos los cuartiles de índice de riqueza y la condición étnica. Lo que hace una prioridad contar con estrategias para asegurar la salud nutricional de población infantil y mujeres en edad fértil.</p> <p>En este sentido, es importante resaltar el compromiso de este Ministerio, a través del CONPES Social 113 de 31 de marzo de 2008, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), por medio del cual se ha definido como determinante el derecho de las personas a la alimentación y a no padecer hambre.</p> <p>Esta política retomó los compromisos nacionales e internacionales y analiza los efectos de la problemática alimentaria y nutricional en Colombia desde la perspectiva de los medios económicos. Hace referencia a los ejes de la disponibilidad permanente de alimentos y acceso, la calidad de vida y el bienestar, que se relaciona con el consumo y aprovechamiento, y el eje transversal que alude a la calidad e inocuidad de los alimentos, definiendo como objetivo de la política: “garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”.</p> <p>Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General N° 12 que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando toda hambre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.</p> <p>El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma rígida o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. En cuanto al contenido básico de derecho a la alimentación, el CESCR estima que este comprende: i) La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias</p> <p>³ Li CL, Wang YH, Wang JL, Zhang P, Sun Y. Effect of individualized medical nutrition guidance on pregnancy outcomes in older pregnant women. J Int Med Res. 2021 Aug;49(8):3000605211033193. doi: 10.1177/03000605211033193. PMID: 34344216. ⁴ ICBF, 2015. Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN, 2015. Bogotá, Colombia.</p>
<p>nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y ii) La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.</p> <p>En lo atinente a la seguridad alimentaria, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 retomó la definición consensuada a nivel internacional en los siguientes términos: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria”⁵.</p> <p>Por lo anterior, el derecho a la alimentación se puede apoyar en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, se debe continuar con el fortalecimiento de la planeación nacional y territorial, encaminada a que las políticas comerciales, de producción de alimentos y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y del derecho a la alimentación. Así mismo, se deben fortalecer las capacidades y competencias para establecer una articulación eficaz entre las distintas entidades, programas y estrategias con el fin de hacer realmente efectivas las intervenciones y que tengan una manifestación real en el plano social y económico, del cual la seguridad alimentaria y nutricional forma parte esencial.</p> <p>Ahora bien, en el plano normativo nacional no puede perderse de vista que, en cuanto hace a las niñas y niños, la Constitución Política de 1991 establece como uno de sus derechos fundamentales “la alimentación equilibrada” (art. 44) que más que no padecer hambre, significa recibir una alimentación que corresponda a sus necesidades y le permita un desarrollo adecuado y ello debe tenerse presente frente a las mujeres embarazadas y los adultos mayores (arts. 43 y 46, en relación con el subsidio alimentario). Adicionalmente, la convención de los derechos del niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad⁶, contempla lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 24.</p> <p>1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.</p> <p>2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:</p> <p>⁵ En: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Final_Declaration060505_WSES_DEWG_06.pdf ⁶ Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1068 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, sentis. T-182 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.</p>	<p>a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente [...] [Énfasis fuera del texto].</p> <p>En lo que tiene que ver con el resto de la población, existen disposiciones, que son desarrollo del artículo 13 constitucional, con base en las cuales se ampara al individuo en su ciclo vital y, especialmente, aquellas situaciones en las que se encuentra en debilidad manifiesta. Así, en dicha norma se establece lo siguiente:</p> <p>a. La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacem” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.</p> <p>b. Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos discriminados o marginados. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.</p> <p>c. El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.</p> <p>Esto permite colegir que existe un mecanismo de corrección más depurado para lograr un impacto no solo en ciertas poblaciones <i>in genere</i> sino, además, respecto de quienes se encuentran en condiciones precarias.</p> <p>De otro lado, en el artículo 334 de la Carta se estipula que, además de la ya relatada protección a la producción de alimentos (art. 65), la intervención especial del Estado se dirige a:</p> <p>[...] dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. [...] [Énfasis fuera del texto].</p>

Página 6 de 8

Este artículo contiene varios rasgos constitucionales que deben ser resaltados en su dimensión específica:

- Más que un deber de garantía, como en el caso de otros derechos, el Estado debe asegurar el acceso.
- Focaliza la protección sin perder de vista la generalidad e incorpora un enfoque diferencial.
- Contempla los bienes y servicios básicos entre los que se encuentran, necesariamente, los alimentos.
- Agrega el elemento de efectividad, lo cual refuerza el propósito de protección.

2.2. Comentarios específicos

Con base en lo anterior, frente al articulado, es pertinente hacer el siguiente análisis:

Articulado	Observación MSPS
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante.	Es de tener presente que las estrategias se han descrito en los diferentes documentos desarrollados en el marco de la política y plan de seguridad alimentaria y nutricional.
Artículo 3. Política pública [de] Seguridad Alimentaria Gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para crear la Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:	En este precepto se evidencia un segundo propósito, el cual es la creación de una política pública, lo cual trasciende el objeto de la propuesta. Al respecto, mediante Documento Conpes 113 de 2008 en el país se adoptó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), que pone de manifiesto los ejes que la definen: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad al tiempo que establece en sus principios orientadores la perspectiva de género y la equidad social.
a) Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana.	
b) Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas.	A través de las líneas de política que desarrolla la PSAN se plantea la priorización de gestantes y niños, como reza en la línea de promoción y protección de la salud y la nutrición y fomento de estilos de vida saludable, a saber:

Página 6 de 8

c) Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores del estado nutricional de las mujeres gestantes.

d) Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo.

e) Seguridad Alimentaria Prenatal.

f) Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.

Parágrafo 1. La creación de Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones Séptima Constitucionales del Congreso de la República, [...] sociedades médicas reconocidas especializadas en el estado nutricional de la mujer gestante y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en asuntos relacionados a la misma [...].

Artículo 4. Acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios –EAPB– garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán campañas de nutrición gestacional de forma pública, visible, continua, permanente y masiva.

El acompañamiento de nutrición gestacional deberá entregar a la mujer gestante los servicios de atención y la tecnología en salud previstos en el Plan de Beneficios en salud de forma continua,

“Se articulará la seguridad alimentaria y nutricional como componente del Sistema de Protección Social, y con las acciones prioritarias en salud pública que buscan mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, como los niños y niñas (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres gestantes, madres en lactancia, adultos mayores, desplazados y grupos étnicos”.

Además, según lo dispuesto en la “**Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos**” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se avanza en el rediseño de la PSAN, desde el enfoque de los derechos humanos, con énfasis en la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y en el Nuevo Plan Nacional de SAN desde un ejercicio participativo con enfoque territorial y étnico, con el fin de modificar las funciones contenidas en el Decreto 2055 de 2009, que contempla las funciones de esta Comisión.

Sobre lo descrito en el parágrafo, es pertinente anotar que la PSAN se encuentra a cargo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Colombia conforme con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1355 de 2009, la cual se realiza mediante la articulación de las 11 entidades que conforman la comisión según lo estipulado en el Decreto 1115 de 2014 en el marco de su misionalidad.

Es responsabilidad de las entidades promotoras efectuar las intervenciones requeridas para realizar promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en su población afiliada, de acuerdo con cada momento en el curso de vida. Lo planteado en la disposición ya se encuentra contemplado en la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, en cuanto incorpora intervenciones asociadas con estrategias de información, educación y comunicación.

De requerir valoración y atención por profesionales, se realizará continuidad de la atención de calidad, integral y humanizada, en el marco del plan de beneficios en salud (PBS) a cargo de la UPC.

Página 7 de 8

oportuna, eficiente, con calidad y suministrar información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo, así como informar sobre los beneficios de la nutrición como parte del cuidado y desarrollo del feto o embrión.

Artículo 5. Acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación. Las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios garantizarán el acompañamiento en salud mental oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo, parto y puerperio.

Artículo 6. Caja familia. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EAPB, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos por el médico tratante para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia.

La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que el proyecto de ley resulta redundante pues las medidas propuestas ya se encuentran inmersas en otros documentos normativos que esta Cartera ha publicado, están en desarrollo y se encuentran vigentes a la fecha e, igualmente, contemplan los impactos con la profundidad, énfasis e intensidad que se prevén.

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

Página 7 de 8

relevante tener en cuenta las observaciones que en este pronunciamiento se formulan de cara a su curso en el legislativo.

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

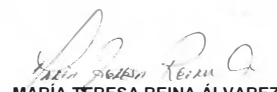
Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Protección de Servicios:
Dirección Jurídica  

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero 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 RUÍZ GÓMEZ -MINISTRO.
 NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 301/2021 SENADO y 075/2020 CÁMARA
 TÍTULO DEL PROYECTO: "MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA".
 NÚMERO DE FOLIOS: OCHO (08)
 RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MARTES PRIMERO (01) DE FEBRERO DE 2022
 HORA: 10:30 A.M.


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

El Secretario,



MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E)

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 478 DE 2021 SENADO - 223 DE 2020 CÁMARA
por el cual se brinda condiciones para facilitar el acceso al sistema general de riesgos laborales a la población de recicladores de oficio del país.



1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Bogotá D.C.

Honorable Congresista
NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carretera 7 No. 8 – 68
Ciudad

Radicado entrada
No. Expediente 4815/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 478 de 2021 Senado - 223 de 2020 Cámara "Por el cual se brinda condiciones para facilitar el acceso al sistema general de riesgos laborales a la población de recicladores de oficio del país".

Respetada Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el secretario de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes, Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recicladores de oficio del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones en proceso de formalización que los agrupen, de conformidad con lo establecido en el Decreto 596 del 2016² o la norma que lo sustituya, modifique o adicione. En todo caso, dichas organizaciones deberán contar con el registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".

Para el efecto, el artículo 3 del proyecto de ley propone la modificación del literal b) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012³ con el fin de incluir a los recicladores de oficio como afiliados voluntarios al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) sin que para su afiliación sea obligatoria la cotización al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

El artículo 7 de la iniciativa legislativa señala que el costo de la afiliación al SGRL para los recicladores de oficio contará con un subsidio mínimo del 50% y del 75% para aquellas personas que además de desempeñarse en este oficio se encuentren en condición de discapacidad.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.
³ Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

Finalmente, el párrafo del artículo 9 del proyecto de ley impone a las entidades territoriales la ejecución del censo de los recicladores de oficio con el acompañamiento de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Trabajo, así como del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de conformidad con los criterios que sobre la materia expida el Gobierno nacional.

Al respecto, sea lo primero señalar, que la propuesta de modificación normativa contemplada en el artículo 2, se encuentra en contraposición de lo preceptuado en el Decreto 1563 de 2016⁴, a través del cual se reglamenta la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes contemplados en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012 y que establece en el numeral 4 del artículo 2.2.4.2.5.2. que "sin perjuicio de las excepciones a la obligación de afiliación legalmente establecidas, el afiliado voluntario que desee afiliarse al sistema general de riesgos laborales en los términos de esta sección, deberá estar previamente afiliado al sistema general de seguridad social en salud en el régimen contributivo y al sistema general de pensiones. Para efecto del trámite de afiliación se seguirá el siguiente orden: salud, pensiones y riesgos laborales".

De otra parte, en relación con el subsidio a los costos de afiliación contemplado en el artículo 7, cabe mencionar que de acuerdo con lo contemplado en el numeral 5 del artículo 2.2.4.2.5.2 del Decreto 1563 de 2016, el acto de afiliación a cualquier Administradora de Riesgos Laborales (ARL) se materializa a través del diligenciamiento de un formulario establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social, en físico o de forma electrónica, al cual se le debe anexar un formato de identificación de peligros establecido por el Ministerio del Trabajo y el certificado de resultados del examen pre – ocupacional que se practique a la persona, sin que se haya regulado que la afiliación como trámite administrativo tenga costo alguno para el afiliado, por lo cual, el mencionado subsidio a la afiliación no sería necesario.

No obstante, si lo pretendido es el reconocimiento de un subsidio a las cotizaciones mensuales de los recicladores a cargo del Presupuesto General de la Nación (PGN) u otras fuentes, tomando como referencia para el cálculo el 50% que se propone como mínimo, los costos ascenderían a **\$12.528 millones anuales**, para una **población aproximada de 30 mil recicladores registrados**, cifra que cabe aclarar, se encuentra subestimada y por lo tanto puede ser superior, en tanto que no incluye a la totalidad de los recicladores sino solamente a los afiliados a las cooperativas, así como tampoco a los que se encuentran en condición de discapacidad que tendrían derecho a un subsidio del 75%, en la medida que este último dato se desconoce, recursos que en todo caso no se encuentran contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo:

Recicladores	30.000
SMMLV (2022)	\$ 1.000.000
Tasa de cotización ARL - Dec. 1563/2016	6,960%
Cotización Mensual - por Reciclador	\$ 69.600
Cotización Mensual - TOTAL Recicladores	\$ 2.088.000.000
Cotización ANUAL - TOTAL Recicladores	\$ 25.056.000.000
Subsidio a la cotización	50%
TOTAL SUBSIDIO ANUAL	\$ 12.528.000.000

Elaborado por: Dirección General de Presupuesto Público Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

⁴ Por el cual se adiciona el capítulo 2 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, una sección 5 por medio de la cual se reglamenta la afiliación voluntaria al sistema general de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, en relación con la ejecución del censo de recicladores de oficio impuesta a las entidades territoriales en el párrafo del artículo 9, se hace necesario tener en cuenta que, al tenor de lo prescrito en el artículo 288 de la Constitución Política, la distribución de competencias entre el nivel central y el territorial debe establecerse a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que se constituye en el "marco normativo que vincula al legislador cuando en otros cuerpos normativos desarrollo reglas que se proyecten sobre la organización del territorio de los municipios y otras entidades territoriales como lo pone de presente el artículo 151 de la Carta Política, conforme al cual, el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mediante las cuales, entre otras cosas, establecerá las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales", que en este caso correspondería a la Ley 1454 de 2011⁵, la cual prevé en sus artículos 2 y 3, la autonomía y la descentralización territorial, respectivamente, y que, de conformidad con lo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, "no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas", en la medida que "la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores– que les fueron atribuidas y que impactan directamente la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza".

En vista de lo anterior, este Ministerio no tendría objeciones desde el punto de vista presupuestal, siempre y cuando su alcance no involucre costos adicionales para la Nación, pues en caso contrario (como sería el caso del subsidio a las cotizaciones) el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; asimismo, debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

DGPPN/DI/DREGRESS/OU

UJ-009822

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

Con copia:

Dra. Jessa María España – Secretaria de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C – 145 de 2015.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 624 de 2013.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero del año dos mil veintidos (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
REFRENDADO POR: DOCTOR JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS - VICEMINISTRO TÉCNICO.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 478/2021 SENADO y 223/2020 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE BRINDAN CONDICIONES PARA FACILITAR EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES A LA POBLACIÓN DE REICLADORES DE OFICIO DEL PAÍS"

NÚMERO DE FOLIOS: TRES (03)

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL

DÍA: VIERNES ONCE (11) DE FEBRERO DE 2022

HORA: 21:00 P.M.

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

El Secretario:


MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E)

CONTENIDO

Gaceta número 77 - Miércoles, 16 de febrero de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA
CONCEPTOS JURÍDICOS**

	Págs.
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 136 de 2021 Senado, por medio del cual se reduce la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los pensionados.....	1
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 148 de 2021 Senado, por medio [de la] cual se reconoce el derecho al manejo de la higiene menstrual, se promueve y garantiza su manejo adecuado y se provee de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas, adolescentes y jóvenes en instituciones educativas, se establecen medidas diferenciales y se dictan otras disposiciones.	4
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 153 de 2021 Senado, por medio de la cual se crea la licencia menstrual para niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes para la garantía e integralidad del derecho a la salud, garantía de los derechos sexuales y reproductivos; y se dictan otras disposiciones.	7
Concepto jurídico del Ministerio de Educación al Proyecto de ley número 190 de 2021 Senado, por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas.	10
Concepto jurídico del Ministerio de Educación al Proyecto de ley número 208 de 2021 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.....	13
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 240 de 2021 Senado, por la cual se crea la prima de antigüedad para los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.	16
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 301 de 2021 Senado, mediante la cual se (implementan) los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional”.....	18
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 478 de 2021 Senado - 223 de 2020 Cámara, por el cual se brinda condiciones para facilitar el acceso al sistema general de riesgos laborales a la población de recicladores de oficio del país.....	20