



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1520

Bogotá, D. C., viernes, 3 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se busca salvaguardar, fomentar y asegurar el acceso a la salud mental y el bienestar psicosocial de todos los habitantes de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Secretario General
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Radicado No.
2023-EE-258974
2023-10-10 03:07:28 p. m.



Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 014 de 2023 Cámara

Respetado Doctor Albornoz, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No 014 de 2023 Cámara **"Por medio del cual se busca salvaguardar, fomentar y asegurar el acceso a la salud mental y el bienestar psicosocial de todos los habitantes de Colombia y se dictan otras disposiciones"**.

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

Cordialmente,

ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO
Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media

Copias:

- **Autores:** H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto, H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia, H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera, H.R. Hernando Guida Ponce, H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina, H.R. John Fredy Núñez Ramos, H.R. Jhon Fredi Valencia Caicedo y H.R. Alejandro García Ríos.
- **Presente:** H.R. Germán Rogelio Rozo Anís, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Andrés Eduardo Forero Molina, H.R. Jorge Alexander Quevedo Herrera, H.R. Héctor David Chaparro Chaparro, H.R. Betsy Judith Pérez Arango y H.R. Juan Camilo Londoño Barrera.

Concepto al proyecto de ley No. 014 de 2023 Cámara

"Por medio del cual se busca salvaguardar, fomentar y asegurar el acceso a la salud mental y el bienestar psicosocial de todos los habitantes de Colombia y se dictan otras disposiciones"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto generar un marco normativo que permita proteger, promover y garantizar el acceso igualitario a la atención integral en salud mental.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional procede a emitir concepto respecto del proyecto de ley, en los siguientes términos:

• **Artículos 7 y 48 de la iniciativa, los cuales establecen:**

- ✓ **"ARTÍCULO 7. PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN.** Se establecen como medidas de promoción y prevención en la salud mental, adicional a las contenidas en la Ley 1616 de 2013 las siguientes:

El Ministerio de Salud y Protección Social junto al Observatorio Nacional de Salud llevarán a cabo un análisis exhaustivo de los factores de riesgo en la población al igual a que a los determinantes sociales en salud mental con el objetivo de identificar problemas como el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, con miras a implementar estrategias preventivas.

Las instituciones educativas de todos los niveles deberán incluir la enseñanza de promoción y prevención en salud mental, la cual, para el caso de la educación preescolar, básica y media, deberá articularse con las acciones dispuestas en el inciso 3 del artículo 8 de la Ley 1616 de 2013.

- ✓ **ARTÍCULO 48. FORTALECIMIENTO A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA Y BIENESTAR PSICOSOCIAL.** El Ministerio de Educación, de conformidad con las estadísticas del SNIISM instará a las universidades a que ofrezcan programas relacionados con la salud mental y la atención psicosocial y, propondrán la creación de cursos en educación continuada, especializaciones, maestrías y doctorados fundamentados en Atención Primaria en Salud Mental y Bienestar Psicosocial".

En cuanto a la educación superior, consideramos oportuno manifestar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior (IES) gozan del principio constitucional de autonomía universitaria, en cuya virtud se encuentran facultadas para "(...) darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes,

<p><i>científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".</i></p> <p>Estas atribuciones tienen su origen en el respeto de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan las instituciones de educación superior, y en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas se realice dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.</p> <p>La autonomía universitaria tiene como objeto central de protección el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión; así como la prestación del servicio público de la educación superior sin interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo. Esta facultad pretende evitar la intromisión del poder público en la labor de las instituciones de educación superior como entes generadores del conocimiento.</p> <p>Para la Corte Constitucional, la autonomía universitaria se erige como una garantía institucional, es decir, como una "protección constitucional" que se les confiere a las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional.</p> <p>En la sentencia C-299 de 1994, el Tribunal Constitucional en cita manifestó que el marco legal al cual deben someterse las universidades tiene unos límites precisos y limitados que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a la organización académica o administrativa de estas entidades de educación superior. Tal es el caso de los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de sus profesores); la admisión del personal docente; los programas de enseñanza; las labores formativas y científicas; la designación de sus autoridades administrativas; el manejo de sus recursos, etc. La Corte resaltó que la interferencia del legislador en estos temas supone una vulneración de la autonomía universitaria.</p> <p>Ahora bien, se aclara que las intervenciones admisibles a la autonomía son aquellas realizadas en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana; particularmente, sobre la universidad pública. Estas intervenciones suponen un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.</p> <p>En este sentido, son las instituciones de educación superior quienes crean, organizan y desarrollan sus programas académicos y sus procesos formativos en el marco de su autonomía; razón por la cual se sugiere: (i) Modificar en el artículo 7° la palabra "deberán" por "podrán" con el fin de prevenir una afectación al principio constitucional de autonomía universitaria y (ii) Eliminar el artículo 48 de iniciativa, toda vez que afecta la autonomía que le otorga la Constitución y la Ley 30 de 1992.</p> <p>Por otro lado, respecto con la educación preescolar, básica y media, el artículo 7° del proyecto de ley plantea varias medidas de promoción y prevención en la salud mental, adicionales a las contenidas en la Ley 1616 de 2013 "Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>Al respecto, es importante señalar que el estudio nacional de salud mental en Colombia 2015¹, señala que los principales factores o situaciones que podrían estar asociados con la posibilidad de presentar problemas o enfermedades mentales, son las problemáticas que enfrentan los diferentes tipos en las familias que afectan el desarrollo integral de las niñas y niños, entre ellas, el abuso sexual, el maltrato, el poco apoyo social, presión social, influencia de medios de comunicación que moldean pautas de comportamiento, la exposición a eventos violentos de todo tipo, tales como: el maltrato físico y psicológico, la violencia por causas de conflicto armado, los antecedentes de experiencias traumáticas o consumo abusivo de alcohol en los padres. De otro lado, problemas a nivel social, como estar expuesto a condiciones de pobreza extrema y escasez de recursos materiales y de experiencias que fomenten el desarrollo integral y de entornos que protejan la salud mental; los conflictos armados, la desigualdad e inequidades, estigmatización, discriminación, exclusión, falta de acceso a servicios sociales, educativos, de salud y apoyo con calidad y oportunidad.</p> <p>En esa medida, desde las competencias del sector educativo, las actividades realizadas para la promoción y prevención en salud mental, se materializan a través de mejorar las condiciones necesarias para la prestación del servicio educativo con condiciones de calidad, pertinencia, fortalecimiento y acompañamiento a las familias, fortalecimiento de clima y la convivencia escolar, entre otros; así como en el desarrollo de actividades de identificación temprana de riesgos específicos que permitan activar los servicios de salud, sociales y de acompañamiento que responda a las particularidades de cada caso que permitan disminuir la posibilidad de ocurrencia del riesgo identificado.</p> <p>Debe considerarse que incluir enseñanza de contenidos específicos de promoción y prevención en el currículo, no garantizará la transformación de los determinantes estructurales o factores de riesgo antes mencionados, por cuanto los mismos, se encuentran por fuera del alcance y las competencias del sector educativo.</p> <p>En ese orden de ideas, el sistema educativo cuenta con un marco de competencias amplio, que facilita el estructurar procesos orientados al fortalecimiento de las condiciones y herramientas necesarias para promocionar la salud mental, generando experiencias y procesos pedagógicos que fomenten el desarrollo integral y socioemocional y aporten a la producción de bienestar individual y colectivo desde la educación, como proceso transformador de la vida de las personas.</p> <p>Para la educación inicial, dirigida a niñas y niños en primera infancia, las apuestas están centradas en el acompañamiento y fortalecimiento de las familias y cuidadores primarios en su rol de cuidado, crianza y protección, y como sujeto colectivo de derechos vinculados al proceso educativo en este momento del curso de vida estructural y decisivo para sentar las bases para que ellas y ellos enfrenten los retos físicos, emocionales y sociales que impone la vida. Para el sector educativo oficial, segundo ciclo de la educación inicial (preescolar) este acompañamiento se materializa a través de la estrategia Alianza Familias – Escuela para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, que busca dinamizar el trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las familias, reconociéndolas como protagonistas y agentes de cambio, sistemas vivos y red de relaciones primarias que dan soporte al proceso de desarrollo, red de vínculos primarios y fundamentales del desarrollo humano, cuyo papel tiene la capacidad transformadora</p> <p><small>1 https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/CO031102015-salud_mental_tomoi.pdf</small></p>
<p>de los proyectos de vida individual y colectiva de sus integrantes, así como su rol en el desarrollo social y comunitario que busca generar condiciones de bienestar y acceso a oportunidades con equidad, para favorecer la incidencia de niñas, niños y adolescentes en la transformación del país, fortalecer competencias socioemocionales de docentes y directivos para brindar herramientas para el desarrollo de estas competencias en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, así como de las competencias parentales de amar, proteger y educar, desarrollo y cuidado de la salud mental</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que la Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación, establece que el sistema educativo se encuentra organizado en tres (3) niveles: preescolar, educación básica y educación media. Por su parte, la educación inicial fue reconocida en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 y en el artículo 5 la Ley 1804 de 2016, como un derecho impostergable de la primera infancia. La Ley 1098 y la Ley 1804 amplían el sentido de la educación inicial y la legitiman como un derecho impostergable de la primera infancia, de manera que la prestación del servicio educativo en el nivel preescolar contemplado en la Ley 115, hace parte de su garantía.</p> <p>En virtud de ello, el Decreto 1411 de 2022 compilado en el Decreto 1075 de 2015 "Único Reglamentario del Sector Educativo" se encuentra en coherencia con este marco normativo y reglamenta la educación inicial en el país y establece la organización del servicio, disponiendo que la educación inicial se podrá brindar en dos ciclos: el primero abarca desde el nacimiento hasta antes de cumplir los tres (3) años, y (ii) el segundo comprende desde los tres (3) años hasta antes de cumplir los seis (6) años, es decir, lo constituye el nivel de preescolar con sus tres grados pre jardín, jardín y transición. (artículo 2.3.3.2.2.1.2).</p> <p>Por lo anterior, es importante que cualquier proyecto que pretenda emitir disposiciones referidas a la salud mental de niñas y niños desde el servicio educativo, contemple a los dos ciclos de la educación inicial y no solo se centre en la educación formal que empieza en el preescolar.</p> <p>Finalmente, considerando que justamente en los niveles de preescolar, básica y media, como ya bien lo señalaba la Ley 1616 de 2013 con base en los propósitos y fines de la educación, el énfasis está en la promoción del desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, que incluye el fomento de estilos de vida saludable (actividad física, higiene del sueño, higiene corporal, alimentación saludable, interacciones positivas y constructivas que aporten al desarrollo socioemocional), el fortalecimiento de las prácticas de crianza a través de las cuales las familias puedan generar vínculos positivos, la protección y el involucramiento en el proceso educativo, que constituye un factor protector frente a las conductas de riesgo, la educación en todas las dimensiones o ámbitos. Con lo anterior, queremos señalar que la promoción de la salud mental no se enseña en un contenido básico, sino que justamente son acciones intencionadas, dinámicas, muchas de ellas vinculan a todos los actores de la comunidad educativa.</p> <p>Por lo tanto, utilizar la expresión "incluir la enseñanza de la promoción", limita las acciones a contenidos, espacios, momentos; es decir, en lugar de aportar a lo planteado por la Ley 1616 de 2013 frente a los proyectos pedagógicos, resulta limitarla.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos 10, 24 y 25 de la iniciativa, los cuales establecen: <ul style="list-style-type: none"> ✓ "ARTÍCULO 10. GARANTÍA EN SALUD MENTAL. A través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Estado asegurará en materia de salud mental a la población 	<p>colombiana, atención integral en salud mental a través de la promoción de la salud mental la prevención de trastornos mentales, intervención a través de atención integral (física, psicológica y social) que incluya diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y seguimiento de salud para todas las personas con trastornos mentales y consumo de sustancias psicoactivas sus familias y comunidades con prioridad en madres gestantes, niños, niñas, adolescentes, jóvenes adultos, adultos mayores, población LGBTQ+, personas con discapacidad tanto cognitiva como física, adolescentes embarazadas, personas con diagnóstico de VIH y otros virus de alto impacto en la salud, menores entre 6 y 14 años con diagnóstico de VIH y cáncer, víctimas de violencia intrafamiliar o violencia sexual, menores de 6 años con trastornos alimentarios, de aprendizaje, de desarrollo, neurológicos, neuropáticos, enfermedades no trasmisibles y otro tipo de patología incapacitante y crónica, víctimas del conflicto armado, fuerzas armadas y policiales, docentes, personas en condición de desempleo, madres cabeza de hogar, víctimas de delitos comunes y delitos atroces y desplazamiento forzado, personas con coberturas especiales como las comunidades étnicas e indígenas, y profesionales y personal asistencial en salud. Estas acciones se llevarán a cabo con un enfoque diferencial, de curso de vida, de género, de derechos humanos y comunitario de los problemas de salud mental.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ARTÍCULO 24. SERVICIOS DE SALUD MENTAL PARA POBLACIONES ESPECÍFICAS. Los entes territoriales y las empresas administradoras de planes de beneficios deberán asegurar la disponibilidad de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención. Esto garantizará el acceso oportuno, suficiente, continuo, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental, tal como establecido en esta ley y sus reglamentos. Los servicios deberán tener en cuenta las necesidades particulares de las siguientes poblaciones: niños, niñas, adolescentes, madres gestantes, jóvenes adultos, adultos mayores, población LGBTQ+, personas con discapacidad, adolescentes en estado de embarazo, personas con diagnóstico de VIH, menores entre 6 y 14 años con diagnóstico de VIH y cáncer, víctimas de violencia intrafamiliar o violencia sexual, personas menores de 6 años de edad con trastornos alimentarios (...)" ✓ ARTÍCULO 25. SOBRE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE PROFESIONALES Y AGENTES EN SALUD MENTAL Y PSICOSOCIAL. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de la Igualdad y el Ministerio de Educación Nacional establecerán acciones de formación y capacitación de profesionales y agentes en salud mental y en otros sectores de conformidad con las competencias asignadas en la presente ley. Dicha capacitación se fundamenta en los lineamientos de la OMS y OPS, los Derechos Fundamentales de la población en Colombia, la OIT, la ONU y otras entidades internacionales relacionadas; así como la Ley 1616 del 2013, la Política Nacional en Salud Mental (2018), la Comisión Intersectorial del Talento Humano en Salud y el Conpes 3992 de 2020, y la normativa que las actualice. <p>Frente al artículo 10 (Garantía en salud mental), el Ministerio de Educación Nacional considera que el enfoque diferencial para la priorización de la atención debería estar genérico "población o personas con discapacidad", ya que al dejar de manera exclusiva la discapacidad física y cognitiva, estaría excluyendo las demás categorías de discapacidad que justamente requieren atención y acompañamiento diferencial, por cuanto también reciben las consecuencias de la discriminación y la exclusión y requieren apoyos y atención en salud para que puedan adelantar su proceso educativo como ocurre con la discapacidad mental psicosocial, auditiva, visual,</p>

sordoceguera, múltiple. (Resolución 113 de 2022). En tal sentido, la redacción debe ser la misma que se hace en el artículo 23 del proyecto.

Sobre el artículo 24 (Servicios de salud mental para poblaciones específicas), se considera que se limita la priorización a niños, niñas y adolescentes con diagnóstico de VIH y cáncer, desconociendo que estos tienen una protección mediante el marco normativo vigente y que sugerimos se amplíe a niños, niñas y adolescentes que presentan enfermedades huérfanas, olvidadas o desatendidas.

Con relación al artículo 25 (Sobre formación y capacitación de profesionales y agentes en salud mental y psicosocial), es oportuno aclarar que esta cartera ministerial, como ente rector de la política pública educativa, no tiene en su misionalidad la función de capacitar y formar profesionales y agentes en salud mental, sino que es una función de las instituciones de educación superior, en el marco de la autonomía universitaria reconocida constitucional y legalmente. En tal sentido esta incorporación del Ministerio de Educación Nacional modifica sus funciones esenciales

- **Artículo 35 de la iniciativa, el cual establece:**
 - ✓ **ARTÍCULO 35. DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN LA SALUD MENTAL.** El Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación desarrollarán el programa de Atención en salud mental y psicosocial en ámbitos educativos que incluye la evaluación e intervención de problemas emocionales asociados a la actividad escolar, la evaluación e intervención de problemas de interacción como el acoso escolar, la exclusión y factores relacionados en ambientes educativos, la deserción escolar asociada a determinantes sociales que afectan la salud mental y psicosocial, el manejo de adicciones y redes sociales, la evaluación e intervención de problemas de aprendizaje asociados a procesos emocionales y los problemas relacionados que afecten emocionalmente tanto a nivel individual como colectivo.

Sobre el presente artículo, se considera importante reiterar que el Ministerio de Educación Nacional, como ente rector del sector educativo, no atiende situaciones particulares, ya que lo propio del sector educativo es la formación integral que apunta, entre otros, al fortalecimiento de factores protectores y promotores de la salud mental. Debe recordarse que el sector educativo es descentralizado y las estrategias de formación están a cargo de las instituciones educativas.

En tal sentido y de acuerdo con la Ley 1620 de 2013 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar", se define una Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar con cuatro componentes: Promoción, Prevención, atención y seguimiento. Asimismo, crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar en tres instancias, nacional, territorial e institucional (escolar) y en las dos primeras promueve la articulación educación y salud.

Por lo anterior, se concluye que ya se cuenta con un marco normativo para el sector educativo que considera la descentralización del sector y la misión formativa de este, en el cual existe una articulación directa con el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el Comité Nacional de Convivencia Escolar que tiene, entre sus funciones, la generación de un plan de acción y de orientaciones para los comités territoriales de convivencia escolar.

como la Ley 1616 del 2013, la Política Nacional en Salud Mental (2018), la Comisión Intersectorial del Talento Humano en Salud y el Conpes 3992 de 2020, y la normativa que las actualice.

- ✓ **ARTÍCULO 40. GUÍAS DE ORIENTACIÓN DE SALUD MENTAL PARA ENTORNOS EDUCATIVO Y LABORAL.** El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará y distribuirá guías para la educación superior, conjuntamente con el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación y guías para el entorno laboral junto con el Ministerio de Trabajo. Estas guías tendrán el objetivo central de brindar información para el cuidado en salud mental centrada en habilidades blandas, las competencias socioemocionales y cualquier otro protector de la salud mental que sea necesario, fruto de una evaluación interna del estado de salud y bienestar dentro de estas instituciones y organizaciones. Además, las guías deberán tener un enfoque de entornos, ciclo de vida y territorios.
- ✓ **ARTÍCULO 52. CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN EN SALUD MENTAL** El Ministerio de Salud y Protección Social, en colaboración con el Consejo Nacional de Salud Mental, los entes territoriales y las organizaciones sociales, diseñará e implementará campañas de promoción en salud mental en Colombia. Estas campañas tienen como objetivo central educar sobre el concepto de salud mental, promover acciones de prevención y promoción, y dar a conocer las rutas de atención existentes.

Para el diseño, implementación y seguimiento anual de estas campañas de salud mental, se considerarán los siguientes enfoques:

(...)

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Educación proporcionará directrices para la implementación de estas campañas en instituciones educativas y colaborará en su diseño".

En relación con lo propuesto en los artículos atrás referidos, en lo que respecta a la Educación Superior, debe partirse de la base que, de acuerdo con el Decreto 5012 de 2009, la competencia institucional del Ministerio de Educación Nacional se centra en la definición de las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.

Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando: (i) El acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, (ii) La calidad académica, (iii) La operación del sistema de aseguramiento de la calidad, (iv) La pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, (v) La eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior y, finalmente, (vi) Orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionalidad.

Ahora bien, respecto con la educación preescolar, básica y media, es oportuno reiterar que en las instituciones educativas se enfatiza en procesos pedagógicos intencionados, planeados en el marco de los proyectos educativos institucionales; por lo tanto, las campañas no son la esencia de dichos procesos, sino aquellos relacionados con la promoción que ya se citaron en los primeros artículos de este concepto.

En esa medida, el Ministerio de Educación Nacional no tiene dentro de sus competencias el desarrollo de campañas de promoción de salud, por lo que, de acuerdo con la expuesto,

También, se considera pertinente manifestar que en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación, se estableció, como uno de los fines de la educación, "La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre".

Por su parte, el artículo 2.3.3.2.1.3 del Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", indica los objetivos de la educación inicial, los cuales se transcriben, así

1. Contribuir a la garantía de los derechos de las niñas y los niños en la primera infancia al asegurar las condiciones humanas, pedagógicas y materiales necesarias para promover su desarrollo integral y aprendizaje.
2. Generar ambientes y experiencias pedagógicas que potencien el desarrollo y el aprendizaje de las niñas y los niños de acuerdo con sus características, en condiciones de equidad, contribuyendo a compensar las desigualdades de origen familiar, social, cultural, de género y/o económico, reconociéndolos como sujetos de derechos, actores sociales que inciden sobre el mundo que les rodea, protagonistas de su propio proceso de desarrollo, y miembros activos de una familia y de una comunidad.
3. Acompañar a las familias y cuidadores en el fortalecimiento de sus capacidades en torno a los procesos de cuidado, crianza, desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños para fortalecer las relaciones y los vínculos afectivos mediante la generación de estrategias enmarcadas bajo el principio de corresponsabilidad.
4. Favorecer la expresión de las emociones, opiniones, ideas e iniciativas de las niñas y los niños, así como su efectiva incidencia en la toma de decisiones en el marco de la participación infantil, y acorde con su proceso de desarrollo, en el contexto de las relaciones propias de la vida cotidiana.
5. Aportar al bienestar emocional y físico de las niñas y los niños mediante el desarrollo de procesos educativos que promuevan la alimentación y hábitos de vida saludable, el autocuidado, la resiliencia y la autonomía en un marco social de apoyo mutuo entre la familia, el entorno educativo y la comunidad.
6. Fomentar la exploración, curiosidad, creatividad, participación, pensamiento crítico e innovador, búsqueda de soluciones a situaciones de la vida cotidiana y la sana convivencia de las niñas y los niños en el marco del respeto por los derechos humanos y los valores democráticos, así como el desarrollo de la identidad individual y colectiva, reconociendo, respetando y valorando la diversidad".

En ese sentido, esta cartera considera que lo planteado modifica los fines y objetivos de la educación, por cuanto asigna competencias y define la realización de actividades, que, en su valoración, corresponden en su ejecución al sector salud y no al sector educativo.

- **Artículos 25, 40 y 52 de la iniciativa, los cuales establecen:**
 - ✓ **"ARTÍCULO 25. SOBRE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE PROFESIONALES Y AGENTES EN SALUD MENTAL Y PSICOSOCIAL.** El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de la Igualdad y el Ministerio de Educación Nacional establecerán acciones de formación y capacitación de profesionales y agentes en salud mental y en otros sectores de conformidad con las competencias asignadas en la presente ley. Dicha capacitación se fundamenta en los lineamientos de la OMS y OPS, los Derechos Fundamentales de la población en Colombia, la OIT, la ONU y otras entidades internacionales relacionadas; así

recomendamos la exclusión de esta cartera de los artículos 25, 40 y 52 conforme a las competencias establecidas en el Decreto 5012 de 2009.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el ordenamiento jurídico colombiano, en ejercicio de las funciones asignadas en el Decreto 5012 de 2009, respetuosamente recomienda:

- Eliminar el artículo 48 de la iniciativa legislativa, con el fin de prevenir una posible vulneración al principio constitucional de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, en el entendido que, en virtud del citado principio, son las instituciones de educación superior quienes crean, organizan y desarrollan sus programas académicos.
- Adoptar los siguientes textos para los artículos 7, 10, 24, 25, 35, 40 y 52:

Texto original	Texto propuesto
<p>"ARTÍCULO 7. PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN. Se establecen como medidas de promoción y prevención en la salud mental, adicional a las contenidas en la Ley 1616 de 2013 las siguientes:</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social junto al Observatorio Nacional de Salud llevarán a cabo un análisis exhaustivo de los factores de riesgo en la población al igual a que a los determinantes sociales en salud mental con el objetivo de identificar problemas como el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, con miras a implementar estrategias preventivas.</p> <p>Las instituciones educativas de todos los niveles deberán incluir la enseñanza de promoción y prevención en salud mental, la cual, para el caso de la educación preescolar, básica y media, deberá articularse con las acciones dispuestas en el inciso 3 del artículo 8 de la Ley 1616 de 2013".</p>	<p>ARTÍCULO 7. PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN. Se establecen como medidas de promoción y prevención en la salud mental, adicional a las contenidas en la Ley 1616 de 2013 las siguientes:</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social junto al Observatorio Nacional de Salud llevarán a cabo un análisis exhaustivo de los factores de riesgo en la población al igual a que a los determinantes sociales en salud mental con el objetivo de identificar problemas como el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, con miras a implementar estrategias preventivas.</p> <p>Las instituciones educativas de todos los niveles podrán implementar estrategias para incluir la enseñanza de promoción y prevención en salud mental, la cual, para el caso de la educación preescolar, básica y media, deberá articularse con las acciones dispuestas en el inciso 3 del artículo 8 de la Ley 1616 de 2013, desde lo pedagógico en el marco de las competencias ciudadanas y socioemocionales.</p>
<p>"ARTÍCULO 10. GARANTÍA EN SALUD MENTAL. A través del Sistema General de Seguridad Social en salud, el Estado asegurará en materia de salud mental a la población colombiana, atención integral en salud mental a través de la promoción de la salud mental la prevención de trastornos mentales.</p>	<p>ARTÍCULO 10. GARANTÍA EN SALUD MENTAL. A través del Sistema General de Seguridad Social en salud, el Estado asegurará en materia de salud mental a la población colombiana, atención integral en salud mental a través de la promoción de la salud mental la prevención de trastornos mentales.</p>


<p>intervención a través de atención integral (física, psicológica y social) que incluya diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y seguimiento de salud para todas las personas con trastornos mentales y consumo de sustancias psicoactivas sus familias y comunidades con prioridad en madres gestantes, niños, niñas, adolescentes, jóvenes adultos, adultos mayores, población LGBTQ+, personas con discapacidad tanto cognitiva como física, (...)”</p>	<p>intervención a través de atención integral (física, psicológica y social) que incluya diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y seguimiento de salud para todas las personas con trastornos mentales y consumo de sustancias psicoactivas sus familias y comunidades con prioridad en madres gestantes, niños, niñas, adolescentes, jóvenes adultos, adultos mayores, población LGBTQ+ y personas con discapacidad.</p>	<p>Humano en Salud y el Conpes 3992 de 2020, y la normativa que las actualice.</p>	
<p>“ARTÍCULO 24. SERVICIOS DE SALUD MENTAL PARA POBLACIONES ESPECÍFICAS. Los entes territoriales y las empresas administradoras de planes de beneficios deberán asegurar la disponibilidad de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención. Esto garantizará el acceso oportuno, suficiente, continuo, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental, tal como establecido en esta ley y sus reglamentos. Los servicios deberán tener en cuenta las necesidades particulares de las siguientes poblaciones: niños, niñas, adolescentes, madres gestantes, jóvenes adultos, adultos mayores, población LGBTQ+, personas con discapacidad, adolescentes en estado de embarazo, personas con diagnóstico de VIH, menores entre 6 y 14 años con diagnóstico de VIH y cáncer, víctimas de violencia intrafamiliar o violencia sexual, personas menores de 6 años de edad con trastornos alimentarios”.</p>	<p>ARTÍCULO 24. SERVICIOS DE SALUD MENTAL PARA POBLACIONES ESPECÍFICAS. Los entes territoriales y las empresas administradoras de planes de beneficios deberán asegurar la disponibilidad de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención. Esto garantizará el acceso oportuno, suficiente, continuo, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental, tal como establecido en esta ley y sus reglamentos. Los servicios deberán tener en cuenta las necesidades particulares de las siguientes poblaciones: niños, niñas, adolescentes, madres gestantes, jóvenes adultos, adultos mayores, población LGBTQ+, personas con discapacidad, adolescentes en estado de embarazo, personas con diagnóstico de VIH, menores entre 6 y 14 años con diagnóstico de enfermedades huérfanas, olvidadas o desatendidas, víctimas de violencia intrafamiliar o violencia sexual, personas menores de 6 años de edad con trastornos alimentarios.</p>	<p>“ARTÍCULO 35. DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN LA SALUD MENTAL. El Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación desarrollarán el programa de Atención en salud mental y psicosocial en ámbitos educativos que incluye la evaluación e intervención de problemas emocionales asociados a la actividad escolar, la evaluación e intervención de problemas de interacción con el acoso escolar, la exclusión y factores relacionados en ambientes educativos, la deserción escolar asociada a determinantes sociales que afectan la salud mental y psicosocial, el manejo de adicciones y redes sociales, la evaluación e intervención de problemas de aprendizaje asociados a procesos emocionales y los problemas relacionados que afecten emocionalmente tanto a nivel individual como colectivo”.</p>	<p>ARTÍCULO 35. DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN LA SALUD MENTAL. El Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación desarrollarán en el marco de las funciones del Comité Nacional de Convivencia Escolar, creado mediante la Ley 1620 de 2013, acciones que fortalezcan la salud mental y psicosocial en ámbitos educativos, relacionados con las emociones asociadas a la actividad escolar, el acoso escolar, la exclusión y factores relacionados en ambientes educativos, la deserción escolar asociada a determinantes sociales que afectan la salud mental y psicosocial, el manejo de adicciones y redes sociales, la evaluación e intervención de problemas de aprendizaje asociados a procesos emocionales y los problemas relacionados que afecten emocionalmente tanto a nivel individual como colectivo.</p>
<p>ARTÍCULO 25. SOBRE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE PROFESIONALES Y AGENTES EN SALUD MENTAL Y PSICOSOCIAL. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de la Igualdad y el Ministerio de Educación Nacional establecerán acciones de formación y capacitación de profesionales y agentes en salud mental y en otros sectores de conformidad con las competencias asignadas en la presente ley. Dicha capacitación se fundamenta en los lineamientos de la OMS y OPS, los Derechos Fundamentales de la población en Colombia, la OIT, la ONU y otras entidades internacionales relacionadas; así como la Ley 1616 del 2013, la Política Nacional en Salud Mental (2018), la Comisión Intersectorial del Talento</p>	<p>ARTÍCULO 25. SOBRE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE PROFESIONALES Y AGENTES EN SALUD MENTAL Y PSICOSOCIAL. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de la Igualdad establecerán acciones de formación y capacitación de profesionales y agentes en salud mental y en otros sectores de conformidad con las competencias asignadas en la presente ley. Dicha capacitación se fundamenta en los lineamientos de la OMS y OPS, los Derechos Fundamentales de la población en Colombia, la OIT, la ONU y otras entidades internacionales relacionadas; así como la Ley 1616 del 2013, la Política Nacional en Salud Mental (2018), la Comisión Intersectorial del Talento Humano en Salud y el Conpes 3992 de 2020, y la normativa que las actualice.</p>	<p>ARTÍCULO 40. GUÍAS DE ORIENTACIÓN DE SALUD MENTAL PARA ENTORNOS EDUCATIVO Y LABORAL. El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará y distribuirá guías para la educación superior, conjuntamente con el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación y guías para el entorno laboral junto con el Ministerio de Trabajo. Estas guías tendrán el objetivo central de brindar información para el cuidado en salud mental centrada en habilidades blandas, las competencias socioemocionales y cualquier otro protector de la salud mental que sea necesario, fruto de una evaluación interna del estado de salud y bienestar dentro de estas instituciones y organizaciones. Además, las guías deberán tener un enfoque de entornos, ciclo de vida y territorios.</p>	<p>ARTÍCULO 40. GUÍAS DE ORIENTACIÓN DE SALUD MENTAL PARA ENTORNOS EDUCATIVO Y LABORAL. El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará y distribuirá guías para la educación superior y guías para el entorno laboral junto con el Ministerio de Trabajo. Estas guías tendrán el objetivo central de brindar información para el cuidado en salud mental centrada en habilidades blandas, las competencias socioemocionales y cualquier otro protector de la salud mental que sea necesario, fruto de una evaluación interna del estado de salud y bienestar dentro de estas instituciones y organizaciones. Además, las guías deberán tener un enfoque de entornos, ciclo de vida y territorios.</p>
		<p>ARTÍCULO 52. CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN EN SALUD MENTAL. El Ministerio de Salud y Protección Social, en colaboración con el Consejo Nacional de Salud Mental, los entes territoriales y las organizaciones sociales, diseñará e implementará campañas de promoción en salud mental en Colombia. Estas campañas tienen como objetivo central educar sobre el concepto de salud mental, promover acciones de prevención y</p>	<p>ARTÍCULO 52. CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN EN SALUD MENTAL. El Ministerio de Salud y Protección Social, en colaboración con el Consejo Nacional de Salud Mental, los entes territoriales y las organizaciones sociales, diseñará e implementará campañas de promoción en salud mental en Colombia. Estas campañas tienen como objetivo central educar sobre el concepto de salud mental, promover acciones de prevención y</p>

<p>promoción, y dar a conocer las rutas de atención existentes.</p> <p>Para el diseño, implementación y seguimiento anual de estas campañas de salud mental, se considerarán los siguientes enfoques:</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Educación proporcionará directrices para la implementación de estas campañas en instituciones educativas y colaborará en su diseño”.</p>	<p>promoción, y dar a conocer las rutas de atención existentes.</p> <p>Para el diseño, implementación y seguimiento anual de estas campañas de salud mental, se considerarán los siguientes enfoques:</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Educación proporcionará directrices para la implementación de estas campañas en instituciones educativas y colaborará en su diseño”.</p>
--	--

Adicionalmente, se solicita amablemente se revise el alcance de la iniciativa, así como los avances que se han alcanzado con la implementación de la Ley 1616 de 2012, la Resolución 4886 de 2018 y el Conpes 3992 de 2021, en los cuales esta entidad ha hecho aportes y se han desprendido acciones que se han orientado al fortalecimiento de la salud mental desde las competencias del sector.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2023 CÁMARA


por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología.

<p>Bogotá D.C., Colombia, 18 de octubre de 2023</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Cámara de Representantes Congreso de la República de Colombia Email: comisión.septima@camara.gov.co; Carrera 7 No. 8 – 68 Piso 5 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Radicado No. 05EE202330000000060451, Solicitud Concepto Proyecto de Ley No. 021 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología"</p> <p>El Ministerio del Trabajo, a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones, así como el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección y, sus respectivas áreas técnicas, se articulan entre sí y de acuerdo con la competencia de cada área, se procede a proyectar respuesta a los diferentes oficios en los que los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara, requieren a esta cartera ministerial.</p> <p>De manera atenta me permito comunicarle que, una vez recibida la información del área técnica en este caso del Despacho del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, a esta Oficina Asesora Jurídica donde se manifiesta la pertinencia de trasladar su oficio al Ministerio de Salud y Protección Social, con el objetivo de asegurar que su solicitud de concepto, sea tratado de manera apropiada y especializada, de acuerdo con la naturaleza de la petición y las competencias específicas de esta entidad.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, procedimos a trasladar su oficio para garantizar que sea abordado por la autoridad más idónea y experta en el tema, optimizando así el proceso de atención a su solicitud de información mediante radicado de salida No. 08SI202312000000055821.</p> <p>Es importante destacar que esta acción de traslado está respaldada por lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo",</p>	<p>modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹, "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", garantizando el cumplimiento de las citadas normas reforzando así la transparencia y la efectividad en el proceso administrativo.</p> <p>De esta forma damos por atendida su solicitud, sin otro particular, estaremos atentos a cualquier aclaración y comentario.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="text-align: center;">  <p>WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ Jefe de la Oficina Asesora Jurídica</p> </div> <div style="font-size: small; margin-top: 10px;"> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 33%;">Elaboró: Claudia Marcela Pérez Pardo Auxiliar Administrativa Oficina Asesora Jurídica</td> <td style="width: 33%;">Revisó: Juan Camilo Reinoso Riveros Abogado-Contratista</td> <td style="width: 33%;">Aprobó: Nancy Wladimir Rodríguez Moreno Coordinadora Grupo Interno de Asuntos Normativos.</td> </tr> </table> </div> <p>¹ Ley 1755 de 2015. ARTÍCULO 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.</p>	Elaboró: Claudia Marcela Pérez Pardo Auxiliar Administrativa Oficina Asesora Jurídica	Revisó: Juan Camilo Reinoso Riveros Abogado-Contratista	Aprobó: Nancy Wladimir Rodríguez Moreno Coordinadora Grupo Interno de Asuntos Normativos.
Elaboró: Claudia Marcela Pérez Pardo Auxiliar Administrativa Oficina Asesora Jurídica	Revisó: Juan Camilo Reinoso Riveros Abogado-Contratista	Aprobó: Nancy Wladimir Rodríguez Moreno Coordinadora Grupo Interno de Asuntos Normativos.		

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2023 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social número 780 de 2016.

<p>Bogotá D.C., Colombia, 17 de octubre de 2023</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA comisión.septima@camara.gov.co; Carrera 7 No. 8 – 68 piso 5 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Rad. 05EE202320000000060461, SOLICITUD DE CONCEPTO PROYECTO DE LEY 029 DE 2023 CÁMARA, "Por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016" Autor: H.R. Juan Carlos Wills Ospina.</p> <p>Cordial saludo Dr. Albornoz</p> <p>El Ministerio del Trabajo, a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones, así como el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección y, sus respectivas áreas técnicas, se articulan entre sí y de acuerdo con la competencia de cada área, se procede a proyectar respuesta a los diferentes oficios en los que los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara, requieren a esta cartera ministerial.</p> <p>Es por esto, que, una vez recibido el concepto proyectado por el área técnica, en este caso, por el Despacho del Viceministerio de Empleo y Pensiones, con sus respectivos vistos buenos, y revisado el documento por esta Oficina Asesora Jurídica en cuanto al componente jurídico nos compete, procedemos a remitir concepto al proyecto de Ley 029 de 2023 Cámara "Por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016", en los siguientes términos:</p> <p>Descripción</p> <p>El objeto del proyecto de ley pretende brindar una garantía de continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional.</p> <p>Comentarios al texto del proyecto de ley:</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 15%;">ARTICULADO</th> <th style="width: 55%;">TEXTO</th> <th style="width: 30%;">OBSERVACIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">Nombre del proyecto de ley</td> <td style="vertical-align: top;"><i>"Por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016"</i></td> <td style="vertical-align: top;">Se sugiere hacer ajustes en el nombre del proyecto de ley, debido a que en técnica legislativa una ley no modifica un decreto reglamentario. Por lo anterior, se propone la siguiente redacción: "Por el cual se modifican las reglas de Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional y se exonera a un grupo de pensionados de los descuentos de salud en su retroactivo pensional"</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">Artículo 1</td> <td style="vertical-align: top;">Artículo 1º Modifíquese el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 2.1.8.4 Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. <i>Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no</i></td> <td style="vertical-align: top;">Se considera de suma importancia que, para aquellos periodos en que se esté en tránsito del reconocimiento pensional, los afiliados al Régimen Contributivo puedan mantener la continuidad de la prestación de los servicios de salud; ello, constituye garantías progresivas tanto para el derecho de los trabajadores como para los de los futuros pensionados. De ahí que, consideremos que esta discusión deba ser</td> </tr> </tbody> </table>	ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN	Nombre del proyecto de ley	<i>"Por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016"</i>	Se sugiere hacer ajustes en el nombre del proyecto de ley, debido a que en técnica legislativa una ley no modifica un decreto reglamentario. Por lo anterior, se propone la siguiente redacción: "Por el cual se modifican las reglas de Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional y se exonera a un grupo de pensionados de los descuentos de salud en su retroactivo pensional"	Artículo 1	Artículo 1º Modifíquese el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 2.1.8.4 Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. <i>Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no</i>	Se considera de suma importancia que, para aquellos periodos en que se esté en tránsito del reconocimiento pensional, los afiliados al Régimen Contributivo puedan mantener la continuidad de la prestación de los servicios de salud; ello, constituye garantías progresivas tanto para el derecho de los trabajadores como para los de los futuros pensionados. De ahí que, consideremos que esta discusión deba ser
ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN								
Nombre del proyecto de ley	<i>"Por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016"</i>	Se sugiere hacer ajustes en el nombre del proyecto de ley, debido a que en técnica legislativa una ley no modifica un decreto reglamentario. Por lo anterior, se propone la siguiente redacción: "Por el cual se modifican las reglas de Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional y se exonera a un grupo de pensionados de los descuentos de salud en su retroactivo pensional"								
Artículo 1	Artículo 1º Modifíquese el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 2.1.8.4 Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. <i>Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no</i>	Se considera de suma importancia que, para aquellos periodos en que se esté en tránsito del reconocimiento pensional, los afiliados al Régimen Contributivo puedan mantener la continuidad de la prestación de los servicios de salud; ello, constituye garantías progresivas tanto para el derecho de los trabajadores como para los de los futuros pensionados. De ahí que, consideremos que esta discusión deba ser								

<p>perciban otros ingresos sobre los cuales se encuentren obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se seguirán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al término de la vinculación laboral se le garantizará al prepensionado y su núcleo familiar la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios a través del período de protección laboral o del Mecanismo de Protección al Cesante previstos en la presente Parte, si tuviere derecho a ellos. 2. Si no hubiere lugar al período de protección laboral o al Mecanismo de Protección al Cesante o estos se hubieren agotado, el prepensionado y su núcleo familiar podrán inscribirse como beneficiarios si cumplen las condiciones para ello o bajo la figura del afiliado adicional según lo dispuesto en la presente Parte. 3. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá solicitar la movilidad con su núcleo familiar al régimen subsidiado, en los términos previstos en la presente Parte. 4. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como 	<p>debatida en los escenarios propios que se dispongan para la reforma a la salud, comoquiera que este proyecto de ley pretender extender el aseguramiento en salud durante el trámite pensional, por lo que su aprobación final a lo pretendido en el proyecto compete al Ministerio de Salud y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que implica su aprobación.</p>	<p>beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado no se encuentra clasificado en los niveles I y II del SISBÉN, podrá permanecer en el régimen contributivo cuando, de manera voluntaria, continúe cotizando como independiente sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente, pese a la inexistencia de la obligación de cotizar.</p> <p>Reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones, del valor de las mesadas pensionales retroactivas descontará solamente a los pensionados que no tuvieron que acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral para obtener el reconocimiento de su prestación económica, el valor de las cotizaciones en salud y las girará al Fosyga o quien haga sus veces, sin que la EPS tenga derecho a compensar por estas.</p> <p>Aquellos que por causa atribuible al fondo privado o público de pensiones, tuvieron que acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para obtener el reconocimiento y pago de su pensión, no se les generarán descuentos de salud en su retroactivo pensional</p> <p>Cuando el prepensionado que no acudió a la vía judicial para obtener el reconocimiento y pago de su pensión, hubiere cotizado conforme a lo dispuesto</p>
<p>en el numeral 4 del presente artículo, una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el FOSYGA o quien haga sus veces le devolverá el monto de las cotizaciones realizadas por el período cotizado como prepensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.</p> <p>Para los efectos previstos en el numeral 4 del presente artículo, el afiliado registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional, además de la novedad de su calidad de cotizante independiente, la de prepensionado. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que permita la identificación y pago de aportes del cotizante prepensionado.</p> <p>PARÁGRAFO. Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, la novedad se registrará en la EPS a través de la declaración de su calidad de prepensionado y el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá su identificación en la base de datos de afiliados vigente.</p>	<p>Sin observaciones.</p>	<p>El proyecto de Ley 029 de 2023 Cámara "Por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario único del sector Salud y Protección Social 780 de 2016", es conveniente, dado que constituye garantías progresivas tanto para el derecho de los trabajadores como para los de los futuros pensionados, al permitirles a los afiliados al Régimen Contributivo que, para aquellos periodos en que se esté en tránsito del reconocimiento pensional, puedan mantener la continuidad de la prestación de los servicios de salud; no obstante, se requiere el concepto del Ministerio de Salud y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de revisar la fuente de financiación.</p> <p>Expuesta la información del área técnica, damos por atendida su solicitud, como siempre nos manifestamos atentos a lo que se requiera de nuestra parte.</p> <p>Atentamente,</p> <p> WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ Jefe Oficina Asesora Jurídica</p>
<p>Artículo 2 Artículo 2° Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin observaciones.</p>	

**CARTA DE COMENTARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, 2023-09-29</p> <p>Respetado RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Respuesta a solicitud de concepto Proyecto de Ley 037 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar-PAE- en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Secretario General,</p> <p>En atención a la solicitud de concepto recibida vía correo electrónico el día 17 de agosto de 2023, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de conformidad con los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como las disposiciones que demarcan su competencia, señaladas en la Ley 75 de 1968¹, la Ley 7 de 1979 reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006², reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013³ compilado por el Decreto 1084 de 2015, y la estructura del Instituto⁴; procede a dar respuesta a la mencionada solicitud en los siguientes términos:</p> <p>1. Consideraciones preliminares</p> <p>Previo a realizar las observaciones de fondo sobre la presente iniciativa, el Instituto considera pertinente manifestar que en virtud de la Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", en su artículo 136, parágrafo 4° que todavía se encuentra vigente, se dispuso que, con relación al Programa de Alimentación</p>	<p>Escolar (PAE), el Gobierno Nacional trasladó del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.</p> <p>Por tal razón, se encuentra establecido que, el MEN, a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender (UAPA) realiza la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del programa, que son aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores de este⁵.</p> <p>En ese orden de ideas, el MEN y la UAPA son las entidades llamadas a emitir un pronunciamiento de fondo frente a esta iniciativa ya que la misma impacta de manera directa sus competencias. No obstante, desde el ICBF procederemos a conceptualizar sobre el proyecto normativo desde el punto de vista de las competencias institucionales de la entidad.</p> <p>2. Descripción del proyecto de Ley.</p> <p>La iniciativa consta de 9 artículos y su objeto se define a: "dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar -PAE-, fortalecer los mecanismos de control y participación ciudadana del programa e incrementar el porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria".</p> <p>En esa línea, se observa que la iniciativa consta de tres ejes: el primero orientado hacia la dignificación laboral de quienes ejercen la labor de manipulación de alimentos para los operadores del PAE, donde por ejemplo se excluye del voluntariado el ejercicio de dicha labor, tal y como se observa en el artículo 2 del proyecto de Ley; el segundo eje, a través del cual se busca fortalecer el control social de la ejecución del PAE, estableciendo la obligación de presentar planes de seguimiento y/o mejoramiento frente a las observaciones que formule la comunidad, esto se encuentra en el artículo 3 de la iniciativa; y el tercer eje donde se señala el porcentaje mínimo de compra a pequeños productores locales, lo cual está en sintonía con el establecido en el epígrafe del proyecto normativo y que se puede observar en el artículo 8 del mismo.</p> <p>3. Análisis constitucional del Proyecto de Ley.</p> <p>Desde el punto de vista constitucional, especialmente atendiendo el reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños y las niñas señalado en el artículo 44 de la Constitución Política y el principio del interés superior de los niños y las niñas que se deriva de esta misma cláusula como también del artículo 8 de la Ley 1098 de 2006, el ICBF valora positivamente el fortalecimiento de los mecanismos de control social frente a la ejecución del PAE, ya que ello redundará en el bienestar de este grupo poblacional. En palabras de la Corte Constitucional:</p> <p>⁵ Ley 2167 de 2021 "Por medio de la cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar - PAE -durante el calendario académico".</p>
<p><i>La alimentación escolar (i) es una garantía de acceso y permanencia de las niñas, niños y adolescentes al sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que las y los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; y (iii) contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado, propende por el nivel de salud más alto posible y potencia la atención de este grupo poblacional. Adicionalmente, (iv) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. Así, la alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que aquel, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir. Finalmente, (v) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación, y en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes.⁶</i></p> <p>En sintonía con lo anterior, la participación de la comunidad y el control social que ejerce la misma contribuye en la mejoría de los servicios de alimentación escolar y en la defensa de los derechos constitucionales de los menores de edad, y en especial el derecho a la alimentación equilibrada consagrado en el artículo 44 de la Constitución.</p> <p>De otra parte, dado que los temas que se desarrollan en la iniciativa son distintos, merece la pena hacer referencia al principio de unidad de materia, el cual está consagrado en el artículo 158 de la Norma Superior que a continuación citamos:</p> <p><i>Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (...)</i></p> <p>Este principio ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, según este debe existir una materia dominante en la norma, y además debe haber correspondencia entre el título del proyecto normativo y el contenido del mismo. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-261 de 2015 señaló lo siguiente:</p> <p><i>Esta Corporación ha estimado que para la determinación del núcleo temático con el cual debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarios- o al título de la ley. En relación con la conexidad teleológica, se ha considerado que estos mismos instrumentos permiten buscar los fines perseguidos por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompañan con la disposición acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad. En relación con el nivel de escrutinio, se ha estimado que, en respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad no puede rebasar su finalidad y</i></p> <p>⁶ Sentencia T-291 de 2022.</p>	<p><i>terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.</i></p> <p>Así mismo, en sentencia C-133 de 2012, la Corte expresó:</p> <p><i>A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.</i></p> <p>Visto lo anterior, se observa que este proyecto normativo guarda cierta correspondencia entre el título y los asuntos que son objeto de regulación, de manera que cumple con una de las condiciones anteriormente señaladas en el contexto de la unidad de materia. Sin embargo, no se llega a la misma conclusión cuando se analiza la conexidad interna de las materias reguladas o al menos una de ellas no guarda una relación estricta con los otros asuntos.</p> <p>Como se ha dicho en un principio, la iniciativa busca dignificar la labor de manipulación de alimentos a quienes prestan sus servicios en el marco del PAE⁷, y fortalecer mecanismos de control y participación ciudadana en relación con el mismo. Sin embargo, no es clara en la iniciativa la conexidad⁸ del incremento del porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, con la dignificación laboral de las manipuladoras de alimentos que</p> <p>⁷ Tal y como se observa en los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 del proyecto de Ley.</p> <p>⁸ Vale la pena referir el concepto de conexidad teleológica en el marco del principio de unidad de materia esbozado en la sentencia C-933 de 2014 donde señaló: "La conexidad teleológica se refiere a la existencia de una comunidad de fines entre la ley y cada una de las normas que contiene, siguiendo el mismo fallo, consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley".</p>

<p>prestan sus servicios en el marco del PAE o los mecanismos de participación, seguimiento y control social del mismo, o incluso el impacto de esta medida en este programa.</p> <p>Así las cosas, la iniciativa podría estar soslayando el principio de unidad de materia de acuerdo con lo expresado en estas líneas, en lo que tiene que ver con el requisito de conexidad interna de acuerdo a las razones expresadas en líneas anteriores.</p> <p>4. Observaciones de carácter técnico.</p> <p>A continuación, procedemos a formular las correspondientes observaciones de orden técnico de acuerdo con el impacto de la iniciativa para el ICBF:</p> <p>Sobre la exposición de motivos se observa que, la argumentación presentada para elevar el porcentaje del 30% al 50%, no está orientada a justificar ni soportar un cambio en la proporción de alimentos que deben ser comprados localmente a pequeños productores, productores de la ACFC y sus organizaciones, ya que no se abordan consideraciones relacionadas con su capacidad para proveer el mercado de compras públicas de alimentos, de una forma eficiente, suficiente y estable.</p> <p>La conclusión a la que se llega en la exposición de motivos no ha considerado en qué nivel de implementación se encuentra la Ley 2046 de 2020 y las condiciones fácticas y objetivas en que se encuentran aspectos de gran importancia como son el estado de desarrollo de procesos asociativos, las condiciones de la red vial, la disponibilidad de medios de transporte, las realidades de la cultura tributaria de los productores agropecuarios, la disponibilidad real de alimentos en los territorios, disponibilidad que está ligada a la vocación productiva de la tierra, la facilidad del acceso directo por parte de las entidades compradoras a los lugares en que están los productores y viceversa y los costos logísticos asociados a esta accesibilidad.</p> <p>Debe tenerse en cuenta que existen territorios en los que la producción agrícola se centra en unos pocos productos y en ciclos de producción definidos por las temporadas de cosecha, lo que tiene como efecto que, al exigir un porcentaje de magnitud superior al 30% y pretender darle cumplimiento, se puede afectar el derecho de los beneficiarios de los programas que tienen componente alimentario, ejecutados principalmente por las gobernaciones y entidades territoriales certificados (PAE) y adicionalmente, ICBF, Unidad De Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, INPEC, Fuerzas Militares de Colombia y la red de hospitales públicos entre otros, a recibir una alimentación variada, balanceada, suficiente y saludable.</p> <p>La expedición de una ley de difícil cumplimiento por parte de la totalidad de los sujetos puede llegar a convertirse en un obstáculo para la prestación de los servicios institucionales de alimentación, afectando los intereses de la población beneficiaria de los mismos, protegidos estos en razón al interés superior de sus derechos.</p> <p>En sintonía con lo anterior, se considera que no es oportuno modificar el artículo 7° de la Ley 2046 y que, en este sentido, el proyecto de ley debería contemplar la forma para</p>	<p>facilitar el cumplimiento del citado artículo, subsanando los obstáculos que presenta su implementación y creando un esquema de gradualidad relativa al porcentaje de compra local, para algunos territorios en los cuales no es posible cumplir siquiera con el 30% establecido en la norma.</p> <p>Antes de aumentar el porcentaje establecido por el literal (a) del artículo 7° de la Ley 2046 de 2020, es necesario tener en cuenta la forma como el porcentaje actual se ha venido cumpliendo y las dificultades que ha presentado y sigue presentando su implementación.</p> <p>Hasta la fecha, la compra de alimentos a pequeños productores agropecuarios y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) establecido en el artículo 7° de la Ley 2046 de 2020 ha presentado grandes dificultades que a continuación se relacionan de forma resumida:</p> <p>A. Dificultades normativas</p> <p>a. De la Ley 2046 de 2020 fueron eliminados los incentivos que contenía el proyecto original, por lo que hoy día prevalece la informalidad en el mercado de los alimentos de origen agropecuario, especialmente los suministrados por pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.</p> <p>Los pequeños productores agropecuarios y productores de la ACFC son renuentes a formalizarse mediante su inscripción en el Registro Único Tributario (RUT), lo cual impide a las entidades obligadas, adquirir de forma directa sus productos.</p> <p>Dado que, en la actualidad prácticamente todo el mercado de estos productores, es informal, pues los primeros intermediarios de las cadenas de comercialización asumen por su cuenta las obligaciones tributarias derivadas de esta actividad, existe un temor a adquirir obligaciones tributarias que les son difíciles de cumplir con los medios económicos y tecnológicos de que disponen. Estas obligaciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Aportes parafiscales a fondos de fomento de los distintos sectores agropecuarios. o Ser sujetos de retención en la fuente, lo que afecta sus ingresos. o En el caso del ICBF deben estar bancarizados para recibir transferencias desde cuentas maestras, lo cual los sujeta a que se les realicen deducciones por cuotas de manejo y otros cargos que realizan los bancos, así como lo que corresponde al gravamen a los movimientos financieros. o Al salir de la informalidad y crecer gracias a la compra pública de alimentos, podrán convertirse en sujetos obligados a facturar electrónicamente y a llevar contabilidad. o Al quedar registrados sus ingresos, podrán convertirse en sujetos obligados a presentar declaración de impuesto de renta y complementarios, lo cual presenta barreras que corresponden
<p>a los niveles de formación académica, acceso a redes de internet y difícil acceso a herramientas tecnológicas requeridas actualmente para cumplir con esta obligación.</p> <p>b. No existen incentivos para que se fortalezcan los procesos asociativos orientados a la participación en organizaciones de economía solidaria. Estos esquemas son indispensables para que una oferta alimentaria proveniente de los productores de que trata la Ley 2046 de 2020, sea variada, estable y suficiente para cubrir la demanda institucional, sin que los costos logísticos se eleven en razón a la oferta de productos únicos.</p> <p>c. El Decreto 248 de 2021 que reglamentó la Ley 2046 de 2020 presenta falencias que dificultan el cumplimiento de la norma legal, las cuales van desde las definiciones que este contiene hasta la falta de reglamentación de todos los artículos de la ley. Algunos de los artículos que aborda también se han reglamentado de forma incompleta.</p> <p>d. No existe una definición precisa de quién es un agricultor campesino, quién un agricultor familiar y quién un productor comunitario.</p> <p>e. La normatividad sanitaria aplicable a algunos productos requiere ser flexibilizada. Estas normas van desde las referidas a empaque y etiquetado hasta las relacionadas con plantas de beneficio animal.</p> <p>B. Dificultades operativas.</p> <p>a. La mayoría de los productores de que trata la Ley 2046 tienen sus predios productivos alejados de los centros urbanos y tienen dificultades para transportar sus productos, ya sea por deficiencias en las vías terciarias o de penetración o por la carencia de medios de transporte para llevar sus productos al lugar en que son requeridos.</p> <p>b. Para los compradores es difícil y complejo el acceso a la información contenida en las bases de datos departamentales de pequeños productores, productores de la ACFC y sus organizaciones, por protección del habeas data. Estas bases de datos son incompletas y en ella no está registrada la mayoría de estos productores.</p> <p>c. Falta de validación del contenido de las bases de datos departamentales, para garantizar que ellas no contienen información de personas u organizaciones que no son pequeños productores o productores de la ACFC. Esta validación que debe estar en cabeza de las secretarías de agricultura departamentales o las entidades que hagan sus veces, fue omitida en el Decreto 248 de 2021.</p> <p>d. Falta de infraestructura que permita el empaque de productos que forman parte de paquetes alimentarios o que, para ser protegidos contra daños y contaminaciones causadas durante el transporte, manipulación y</p>	<p>almacenamiento del producto, requieren ser empacados. Por los distintos modelos de atención, las entidades obligadas no pueden comprar alimentos a granel.</p> <p>e. Los productores no prestan servicios logísticos para micro distribución o lo hacen a costos muy elevados.</p> <p>f. Falta de desarrollo del sistema de información que debe dar cumplimiento al artículo 11 de la Ley 2046 de 2020, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos.</p> <p>C. Aplicación de la norma sin consideraciones territoriales.</p> <p>La Ley 2046 de 2020 se aplica en todo el territorio nacional, sin considerar que existen regiones del país en que la alta dispersión o ausencia de productores hace imposible su cumplimiento.</p> <p>En Departamentos como Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Chocó, Guainía, La Guajira, Vichada y Vaupés, solo se producen algunos alimentos utilizables dentro de los programas institucionales, los cuales no alcanzarían a representar el 50% de los alimentos requeridos para garantizar una alimentación balanceada y saludable.</p> <p>Lo mismo que sucede en los territorios departamentales mencionados, ocurre en la mayor parte de los municipios de la costa pacífica e incluso en ciertas áreas ribereñas de los principales ríos de Colombia.</p> <p>No hay que perder de vista que al modificarse el artículo 7° de la Ley 2046, no sólo se aplicaría tal modificación al programa de alimentación escolar, sino también a las demás entidades obligadas por el artículo 3° de dicha norma.</p> <p>Otro aspecto a considerar es el hecho de que una modificación a la Ley 2046 puede estar violando el principio de unidad de materia que debe primar en la expedición de este tipo de normas.</p> <p>Para terminar, la modificación del artículo 7° de la Ley 2046 propuesta en el proyecto de ley en comento, no incluye la modificación introducida por el artículo 10° de la Ley 2311 del 2 de agosto de 2023 en la que se adiciona un párrafo que expresa: "Párrafo. En los programas de compras públicas, se dará preferencia a las asociaciones de pequeños productores, tradicionales y artesanales del sector finquero, y a su vez se privilegiará productos cuyo empaque esté compuesto por fibra de fique".</p> <p>Por todo lo anterior, en concepto del ICBF, no es conveniente modificar el artículo 7° de la Ley 2046 de 2020, hasta tanto no se superen las dificultades que existen para cumplir con el 30% actual.</p>


5. Conclusión

Para el ICBF el proyecto normativo denota una finalidad loable en relación con el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes a quienes se dirige el PAE. Sin embargo, de acuerdo con el análisis esbozado, esta iniciativa podría resultar inconstitucional, ya que eventualmente se estaría afectando el principio de unidad de materia según el precedente establecido por la Corte Constitucional.

De igual modo, merece la pena señalar que, si bien los aspectos relacionados con el PAE no impactan directamente las competencias del ICBF, el artículo 8 del proyecto de Ley tiene impacto en entidades públicas del nivel nacional que demanden alimentos para el abastecimiento y para suministro de productos de origen agropecuario, lo cual incluye al Instituto, además de otras entidades del orden departamental y municipal. Bajo esa línea se insiste en la inconveniencia de modificar el artículo 7° de la Ley 2046 de 2020 en tanto no se superen las dificultades que existen actualmente para su aplicación.

Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional sobre el particular.


Cordialmente,



DANIÉL EDUARDO LOZANO BOCANEGRA
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones - Ponencia Primer Debate.

<p>Bogotá</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Cámara de Representantes Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C</p> <p>Asunto: Concepto al Proyecto de ley 037 de 2023 Cámara</p> <p>Respetado doctor Albornoz, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con el propósito de atender su solicitud de concepto sobre el proyecto de ley No. 037 de 2023 Cámara, el cual tiene por objeto dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar – PAE y dictar otras disposiciones, de manera atenta le remitimos el concepto emitido por el director de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, Dr. Luis Fernando Correa Serna sobre la iniciativa legislativa para su conocimiento.</p> <p>Esperamos que la información suministrada atienda lo solicitado y quedamos prestos a resolver cualquier inquietud adicional sobre el particular.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  <p>ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media</p> </div> <p>Adjunto: Anexo. Concepto UApA 037 de 2023 C</p>	<p>Bogotá D.C. 2 de Octubre de 2023</p> <p>Doctor WALTER EPIFANIO ASPRILLA CÁCERES Jefe Oficina Asesora Jurídica wasprillac@mineducacion.gov.co Ministerio de Educación Nacional Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Ciudad</p> <p>Asunto: Actualización - Concepto técnico - jurídico al Proyecto de Ley 037 de 2023 "Por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar-PAE- en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones" – Ponencia Primer Debate.</p> <p>Respetado doctor Asprilla,</p> <p>Proveniente de esa entidad, hemos recibido nueva solicitud hoy 2 de octubre de 2023, de concepto técnico al proyecto de ley referenciado en el asunto, de acuerdo con "Ponencia Positiva Primer Debate", con el objeto de ser analizado y se emita pronunciamiento, en el marco de las competencias de la Unidad, con respecto a la conveniencia o inconveniencia, incluyendo los aspectos relacionados con el impacto fiscal, señalando de manera clara, completa y documentada la posición de la dependencia técnica y jurídica con relación con cada uno de los artículos de nuestra competencia.</p> <p>En consecuencia, a continuación, presentamos a su consideración el concepto técnico- jurídico institucional, así:</p> <p>I. Objeto del proyecto.</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto modificar las Leyes 720 de 2001, 2042 de 2020 y 2046 de 2020, con el fin de dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar - PAE, fortalecer los mecanismos de control y participación ciudadana del programa e incrementar el porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.</p> <p>II. Exposición de motivos.</p> <p>La iniciativa se presenta inicialmente presentado algunas generalidades del Programa de Alimentación Escolar – PAE, dentro de los cuales se destaca la importancia del programa como estrategia de acceso y permanencia, describe los actores del programa, resaltando las responsabilidades que tienen los operadores y las manipuladoras de alimentos dentro de la operación de éste.</p> <p>Aunado a lo anterior, se desarrolla dentro de la exposición de motivos, datos correspondientes al número de menores beneficiarios del programa, el valor de la operación anual del PAE señalando cuanto le cuesta al Gobierno Nacional y a las Entidades Territoriales Certificadas, el número de operadores que existen actualmente, cuantas manipuladoras de alimentos están vinculadas y cuál es su forma de vinculación.</p>
--	---

Se resalta la obligación de los operadores de brindar capacitaciones, dotación y vincular al menos al 20% de los padres cabeza de familia usuarios del PAE, lo cual estiman adecuado para las necesidades del programa, presentando una serie de despropósitos y vulneración de derechos a los/las manipuladores consistente en que estos padres cabeza de familia y demás manipuladores, están siendo vinculados mediante contratos de voluntariado y se les está pagando por sus servicios de acuerdo con las raciones de alimentos servidas y no por tiempo de la prestación del servicio, y adicionalmente, se encuentran en condiciones que vulneran sus derechos laborales y de seguridad social.

Se destaca que a pesar de que esta problemática es reconocida por varias entidades territoriales, ni éstas ni los entes de control, han realizado la debida investigación para evitar estas malas prácticas que perjudican a cientos de padres y madres cabeza de familia que prestan sus servicios sirviendo las raciones alimenticias en estas instituciones y que están propensos a accidentes tales como quemaduras, cortaduras, entre otras; en muchos casos no cuentan con un aseguramiento en ARL, seguridad social y salud, y mucho menos un pago adecuado por sus servicios.

Finalmente, y teniendo en cuenta que las manipuladoras de alimentos son generalmente padres y madres cabeza de familia en situación de vulnerabilidad, sostiene el legislador que es necesario que haya una protección especial de sus derechos laborales y de seguridad social, con el fin de que tengan un trabajo digno.

Considerando que el objeto del proyecto está directamente relacionado con el personal manipulador de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE, se estima pertinente señalar que a partir de la información que esta Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar tiene en el marco del seguimiento que le compete efectuar según lo dispuesto en el Decreto 218 de 2020, artículo 3, numeral que dispone "9. *Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos asignados para el desarrollo del programa de Alimentación Escolar, para lo cual podrá solicitar la información que se requiera, e informar a los organismos de control para que adelanten las acciones a que haya lugar en el marco de sus competencias*"; se tiene la siguiente información:

III. Antecedentes de las manipuladoras en el marco del PAE.

Los ejercicios cualitativos y cuantitativos de la evaluación dejan como percepción generalizada que los operadores, al seguir el lineamiento formulado en la Resolución 335 de 2021, garantizan el recurso humano necesario para las etapas de la ejecución, y que cumplen con los requerimientos específicos para los roles de coordinador operativo y de personal manipulador de alimentos.

Las empresas que operan el PAE han optado por esquemas jerárquicos de coordinación, en los que el menor nivel es el personal manipulador del servicio de cada sede, el cual, por ser en su mayoría mujeres de las mismas comunidades (veredas y barrios), madres o familiares de los estudiantes, que tienen vínculos con la sede educativa. Los niveles superiores son ocupados por los coordinadores operativos y los representantes legales.

De acuerdo con lo reportado por cada una de las entidades territoriales certificadas en educación, en el seguimiento que se realiza desde la Unidad, se consolidó el censo de manipuladoras para la vigencia 2023. En la actualidad tenemos un reporte de **48.574 manipuladoras de alimentos** a nivel nacional, entre hombres y mujeres, vinculados de en diferentes modalidades como se reporta a continuación:

Tabla 1. Porcentaje de manipuladoras vinculadas en cada modalidad de contratación.

Tipo de Vinculación	Manipulador Mujeres	%	Manipulador Hombre	%	Total Manipuladores	%
Contrato por obra o labor	23.093	48,4%	609	72,9%	23.702	48,8%
Acuerdo voluntariado	5.134	10,8%	36	4,3%	5.170	10,6%
Contrato por obra o labor - OPS	4.882	10,2%	85	10,2%	4.967	10,2%
Acuerdo Voluntario, OPS	4.241	8,9%	5	0,6%	4.246	8,7%
Contrato Terminio Fijo	2.503	5,2%	40	4,8%	2.543	5,2%
Contrato por obra o labor - Voluntariado	2.297	4,8%	6	0,7%	2.303	4,7%
OPS	1.465	3,1%	11	1,3%	1.476	3,0%
En proceso de vinculación	1.002	2,1%	-	0,0%	1.002	2,1%
Contrato laboral - OPS	905	1,9%	6	0,7%	911	1,9%
Vacias	663	1,4%	3	0,4%	666	1,4%
Contrato laboral	462	1,0%	8	1,0%	470	1,0%
Directa	318	0,7%	23	2,8%	341	0,7%
Acuerdo Voluntario, Laboral, OPS	322	0,7%	-	0,0%	322	0,7%
Contrato obra o labor - Laboral	127	0,3%	1	0,1%	128	0,3%
Contrato Verbal	92	0,2%	2	0,2%	94	0,2%
Acuerdo	92	0,2%	-	0,0%	92	0,2%
Contrato Decreto 2616 de 2013	76	0,2%	-	0,0%	76	0,2%
Bonificación	65	0,1%	-	0,0%	65	0,1%
Contrato Terminio Indefinido	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Total, Manipuladores	47.739	100,0%	835	100,0%	48.574	100,0%

Fuente: Subdirección de Fortalecimiento

IV. Unidad de materia de la iniciativa.

Acerca de la iniciativa legislativa, señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2003, que "es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República [...]". En los términos del artículo 150 de la Constitución Política, la Cláusula General de Competencia en materia legislativa radica en el Congreso de la República, el cual, como tal, tiene la facultad de interpretar, reformar o derogar leyes. Sin embargo, existen ciertas materias para las que no ostenta la capacidad de proponerlas que son las que se precisan en el artículo 154 ibidem. Para el caso encontramos que los artículos propuestos están correlacionados con la materia objeto como lo es el Programa de Alimentación Escolar - PAE, en cuanto a la prestación del servicio propiamente dicho, como a la formación y dignificación de las personas que prestan sus servicios como manipuladores de alimentos en el programa.

Por otra parte, revisado el contenido del proyecto de ley objeto de análisis, se observa que el mismo es coherente con los postulados constitucionales de unidad de materia y título de la ley, toda vez que tanto el título como su contenido, se dirigen a regular la actividad relacionada con el PAE.

Igualmente, se observa que la iniciativa resulta loable y concordante con lo establecido en el precepto contenido en el artículo 44 de la Constitución Política, en cuanto plantea propuestas tendientes a mejorar la implementación del programa y que redundará en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa.

V. COMENTARIOS AL ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY

Una vez revisado el proyecto de ley realizamos las siguientes consideraciones y sugerencias para tener en cuenta al momento de fijar posición sectorial respecto a la iniciativa así:

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
Artículo 1°. El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar las Leyes 720 de 2001, 2042 de 2020 y 2046 de 2020, con el fin de dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar -PAE-, fortalecer los mecanismos de control y participación ciudadana del programa e incrementar el porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Y de igual manera salvaguardar el principio del interés superior del menor.	Encontramos que la iniciativa legislativa es loable y en beneficio de uno de los actores centrales del programa de alimentación escolar como son los y las manipuladoras de alimentos, así como fortalecer los mecanismos de participación en el PAE y fortalecer economías locales. Sin embargo, este artículo es enunciativo y condensa las disposiciones a desarrollar dentro del proyecto de ley, así: i) Dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar - PAE, ii) Fortalecer los mecanismos de control y participación ciudadana del programa, iii) Incrementar el porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Por lo anterior, el articulado deberá ser coherente y guardar unidad de materia con lo que se pretende desarrollar en el mismo. Sin observaciones técnico - jurídicas.
Artículo 2°. Modificar el artículo 2 de la Ley 720 de 2001, el cual quedará de la siguiente manera: "Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a toda Acción Voluntaria formal o informal que se desarrolle en Colombia. Parágrafo 1. También se aplica a organizaciones colombianas que envíen voluntarios a otros países o de estos a Colombia.	La Ley 720 de 2002 "Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos" dispone en el actual artículo 2: "Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a toda Acción Voluntaria formal o informal que se desarrolle en Colombia. Parágrafo. También se aplica a organizaciones colombianas que envíen

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
Parágrafo 2. Parágrafo 2. No se podrán considerar como voluntarios aquellas personas que se desempeñen como manipuladoras de alimentos en la operación de los Programas de Alimentación Escolar-PAE en virtud de la garantía de sus derechos laborales y de seguridad social.	voluntarios a otros países o de estos a Colombia". Encontramos así que la modificación que se pretende consiste en adicionarle al artículo el parágrafo segundo, así Parágrafo 2. No se podrán considerar como voluntarios aquellas personas que se desempeñen como manipuladoras de alimentos o en función a fin en la operación de los Programas de Alimentación Escolar-PAE en virtud de la garantía de sus derechos laborales y de seguridad social. Se considera que la exclusión propuesta, de considerar a las manipuladoras como voluntarios dentro del Programa, será validado en la medida que estas acrediten que tienen: i) un vínculo a la seguridad social en el país ya sea por 1) vínculo laboral, 2) de prestación de servicios o 3) vínculo al régimen subsidiado; pero que dispie cualquier intención de defraudar o evadir el pago de aportes al sistema en detrimento de los derechos del personal manipular. En todo, caso se sugiere fijar una condición que impida defraudar el deber de aportar al sistema de la seguridad social por este personal a los operadores o quien corresponda, así como afectar los derechos laborales y aportes a la seguridad social del personal manipular.
Artículo 3°. Modificar el artículo 1 de la Ley 2042 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera: "Artículo 1o. La operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) tendrá vigilancia de la comunidad educativa, preferiblemente de las Asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, creada por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen y/o adicione, orientará el ejercicio de esa actividad en el marco de sus funciones. El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la	La Ley 2042 de 2020 "Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE" dispone en el actual artículo 1° el deber de vigilancia de la comunidad educativa, como las asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio, siendo lo nuevo lo subrayado y destacado en negrilla, respecto de lo cual se considera: (...) Con respecto al presente artículo es preciso mencionar que la Unidad comparte lo planteado "formularse e implementarse un plan de seguimiento y mejoramiento anual y/o semestral para atender las observaciones

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA	ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas. La relatoría de estas observaciones deberá ser tomada por el supervisor de la entidad territorial y deberán ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de (30) días.</p> <p>Las Secretarías de Educación Departamentales en articulación con los interventores y supervisores, formularán e implementarán un plan de seguimiento y mejoramiento anual y/o semestral para atender las observaciones realizadas, siempre y cuando se consideren necesarias para la correcta operación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar-PAE, de igual manera este debe ser publicado en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de (30) días.</p> <p>El Plan de Seguimiento y Mejoramiento de que trata el inciso anterior, deberá ser formulado siguiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, además debe ser socializado ante la Asamblea Departamental y enviado por el medio más expedito a todos los concejos municipales.</p> <p>El interventor de la operación deberá rendir un informe semestral a la comunidad educativa y a la institución educativa beneficiaria, con el objetivo de poner en conocimiento el funcionamiento, debilidades y fortalezas del PAE en la respectiva entidad territorial. En el caso que el contrato sea inferior a seis meses este informe deberá ser trimestral. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 189, de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Para que esta vigilancia de la comunidad educativa sea efectiva, los interventores, los supervisores designados por las entidades territoriales y los entes de control, deberán suministrarles la información, relacionada con las etapas precontractual, contractual y</p>	<p><i>realizadas, siempre y cuando se consideren necesarias para la correcta operación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar-PAE-el cual deberá ser publicado*.</i></p> <p>Respecto a los parágrafos relacionados con 1) la publicación de información, se estima que responde a principio de transparencia que debe regir a todas las actuaciones y ejercicio de funciones de las entidades públicas, aunado al deber de usos de herramientas de las nuevas tecnologías de la información; 2) promoción de la vigilancia, a través de disposición de personal por parte de las entidades territoriales para el suministro de información sobre alimentación saludable a la comunidad educativa, se tiene actualmente previsto en los lineamientos técnico administrativos la conformación del equipo PAE, recomendando la participación de un nutricionista que puede atender esta obligación y 3) Se recomienda precisar exactamente la parte de la norma debe ser reglamentada por el Gobierno Nacional.</p> <p>Adicionalmente resulta oportuno señalar lo siguiente:</p> <p>En desarrollo de la Ley 2042 de 2020, la Unidad de Alimentos para Aprender, incluyó en la actualización de los lineamientos previstos en la Resolución 335 de 2021, y sus 6 anexos técnicos, disposiciones para el fortalecimiento del rol de los padres de familia en el Comité de Alimentación Escolar – CAE, y se fortalece los esquemas de seguimiento relacionados con la calidad e inocuidad del programa, así como se flexibiliza el diseño de los menús atendiendo a mayor pertinencia territorial, entre otras disposiciones.</p>	<p>poscontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. La comunidad educativa, preferiblemente las asociaciones de padres de familia rendirán su informe de vigilancia, de manera escrita si evidencian incumplimientos o mejoramientos requeridos al contratista con respecto a la ejecución del PAE; en caso de que se hayan presentado irregularidades en la respectiva ejecución deberán constatarse en dicho informe.</p> <p>El informe deberá contener como mínimo la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuren la situación, observación o presunta irregularidad en la implementación del programa y las fuentes de información o mecanismos de verificación empleados para constatarla. El informe será remitido a la entidad territorial correspondiente y a los entes de control, a fin de que estos se pronuncien, si es del caso, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción; del mismo, reposará copia en el expediente que para el efecto asigne la entidad territorial. La Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar deberá elaborar un plan de capacitación para la comunidad educativa, sobre el ejercicio de la vigilancia comunitaria o de control social, en el marco del programa PAE.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Para los fines previstos en la presente norma, la expresión "padres de familia" comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores o quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Las entidades territoriales certificadas en Educación <u>deberán publicar en sus portales institucionales (redes sociales, página web, otros) los informes, actas, observaciones, respuestas y demás documentos que hacen parte del control social y participación ciudadana, con el fin de que cualquier persona pueda tener acceso a ellos.</u></p> <p>PARÁGRAFO 5o. Con el fin de promover la vigilancia, las entidades territoriales dispondrán de</p>	
<p>personal que suministre información sobre alimentación saludable a la comunidad educativa.</p> <p>PARÁGRAFO 6º. Autorícese al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</p> <p>Artículo 4º. Modificar el artículo 4 de la Ley 2042 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>"Artículo 4o. Los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 50%, a los padres, madres de familia, acudientes o tutores legales de los usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.</p> <p>Parágrafo 1. En el marco del proceso de vigilancia, se deberá verificar que el personal manipulador de alimentos se encuentre vinculado bajo los preceptos del Código Sustantivo del Trabajo, y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p>Parágrafo 2. Se prohíbe la suscripción de convenios de voluntariado, o de cualquier otro tipo de vinculación contractual que vulnere los derechos laborales del personal manipulador de alimentos o que desempeñen funciones afines, dentro del Programa de Alimentación Escolar – PAE.</p>	<p>La Ley 2042 de 2020 "Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE", dispone en el artículo 4 que:</p> <p><i>"ARTÍCULO 4. Los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia".</i></p> <p>Vemos como la iniciativa pretende inducir al incremento del porcentaje de manipuladores en la prestación del servicio del PAE, lo cual preliminarmente pareciera estimulante sin embargo estadísticamente y con base en el seguimiento que del PAE efectúa esta UApA, se ha detectado que, existe un porcentaje no mayor al 50% de padres que realiza labores dentro de la operación del programa de manera voluntaria, entendiéndose que de manera personal deciden colaborar, lo que les permite hacer un seguimiento a la calidad del programa así como indirectamente pueden realizar vigilancia a los recursos del PAE, en línea con lo establecido en la Resolución 335 de 2021 y los anexos técnicos que hacen parte integral de la misma, en especial del de "Participación ciudadana".</p> <p>Por lo anterior, incrementar el porcentaje sin dejar un rango podría limitar esta participación voluntaria, haciendo una diferenciación de manipuladores voluntarios y manipuladores formales, sugiriendo la siguiente propuesta:</p> <p><i>"Artículo 4o. Los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores formales,</i></p>	<p>ARTÍCULO</p> <p>OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA</p> <p><i>en un rango de 20 a 50% de los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.</i></p> <p>Respecto al parágrafo que prohíbe la suscripción de cualquier instrumento o mecanismo de vinculación que vulnere los derechos laborales y de seguridad social, se sugiere incluir la consecuencia de dicha violación, en virtud del principio de legalidad previsto en la Constitución Política, remitido a las sanciones de la ley laboral o la que determine el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Adicionalmente, es necesario destacar que, de acuerdo con la normalidad laboral legal vigente a la fecha se tiene previsto que los operadores del PAE deben contratar personal manipulador Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.10.3.7. que dispone que de los recursos de cofinanciación que transfiere la Unidad – Alimentos para Aprender para el PAE las entidades territoriales, deberán destinar lo correspondiente para la: "(...) 2. Contratación del personal manipulador de alimentos requerido para la operación del programa".</p> <p>Sin embargo, dada la connotación en materia laboral que implica lo propuesto en este artículo, así como el impacto del mismo, en el componente presupuestal y efectos laborales, se sugiere contar con concepto del Ministerio del Trabajo quien tiene la competencia en el sector del Trabajo y que busca lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, bajo un espíritu de coordinación económica y equilibrio social; Así como del Ministerio de la Igualdad y Equidad que podría igualmente aportar al debate.</p> <p>Ahora bien, es preciso mencionar que formalizar a las manipuladoras conlleva un impacto presupuestal a la luz de las cifras que se expondrán a continuación, por lo que se presente un primer ejercicio, a partir de la información que se tiene este año del censo de los manipuladores(ras) del PAE, así:</p> <p>- Número de manipulador de alimentos del PAE en el país, con corte julio de 2023: 48.574</p> <p>Calculo diario de manipuladoras:</p>	


ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA	ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>A= Valor día manipuladoras: \$38.667 (bajo una remuneración de salario mínimo legal vigente)</p> <p>B=Valor prestaciones sociales ((salario mínimo, auxilio de transporte, salud, pensión, riesgos laborales: nivel III, prima de servicios, cesantías, intereses de cesantías, parafiscales: calculo contempla: caja de compensación (4%), vacaciones, dotación: cálculo realizado con base al 2.5%); \$28.000</p> <p>C =Valor total costo diario por manipuladora: (A (\$38.667) +B (\$28.000)): \$66.667</p> <p>D= Valor aporte trabajador diario a seguridad social (8% de A, que incluye 4% para salud y 4% para pensión): \$3.093 (\$1.547 para pensión y \$1547 para salud)</p> <p>E: (Valor costo diario a cargo de la entidad)</p> <p>E= C (\$66.667) -D (\$3.093): \$63.573</p> <p>F: Valor remuneración mensual por manipuladora a cargo del programa</p> <p>F= C (\$66.667) x (30 días): \$2.001.004</p> <p>G= Número de manipuladoras: 48.574</p> <p>H: Costo mensual manipuladoras a cargo del programa</p> <p>H= F (\$2.001.004) x G (48.574): \$ 97.198.885.030</p> <p>Meses de duración del programa al año: 10 meses</p> <p>Costo de manipuladoras de alimentos al año= Hx10 meses: (\$ 97.198.885.030) x 10 = \$971.988.850.304</p> <p>En conclusión, el costo bajo un salario mínimo por cada manipuladora tiene con todas las prestaciones un valor mensual por cada manipuladora de: \$2.001.004</p> <p>Este valor multiplicado por las 48.574 manipuladoras reportadas en el censo realizado por la UAPA, daría un valor mensual de costo de manipuladoras asociado al programa de: \$ 97.198.885.030</p>		<p>Tomando en cuenta que el programa se presta en 40 semanas lectivas, que corresponden a 10 meses de prestación del servicio, el costo de manipulación asociado al programa sería de: \$971.988.850.304</p> <p>Se reitera, este es un primer ejercicio sin embargo, es importante tener de presente el concepto institucional del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de la Igualdad, pues lo que el articulado en últimas prevé es una forma de vinculación de un personal al ámbito laboral.</p> <p>Con respecto al presente artículo se estima necesario conocer el concepto de impacto presupuestal y fiscal tanto del Ministerio del Trabajo y como del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues pese a que el marco normativo actual del PAE tiene hoy previsto la inclusión y la vinculación del personal manipulator del PAE a cargo del operador del programa, también lo es que el planteamiento de la norma como ya se había destacado en líneas anteriores, implica un impacto que deberá observarse a la hora de deslinar recursos que cofinancien o financian a nivel nacional o territorial el PAE y que concurran a soportar el costo de los derechos laborales y de seguridad social para los manipuladores de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE.</p> <p>Ahora bien, esta Unidad se permite observar que el costo de las manipuladoras de alimentos es uno de los conceptos del gasto que por su importancia logística debe hacer parte de la estructura de costos del PAE y su estimación debe hacerse con base en las necesidades del servicio, incluyendo factores tales como el técnico, el administrativo y jurídico, el presupuestal y el cultural o social.</p> <p>Por lo expuesto, se propone la siguiente modificación:</p> <p><i>"Autorícese al Gobierno Nacional, departamental y municipal y/o distrital para que realice la destinación de apropiaciones presupuestales específicas que financien los costos de los derechos civiles, comerciales o laborales y de seguridad social del personal manipulator de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE."</i></p> <p>La anterior propuesta se sustenta así:</p>
	<p>Respecto del factor técnico, se debe tener en cuenta las competencias y capacidades que son requeridas en el talento humano para la adecuada prestación del servicio. En cuanto a lo administrativo y jurídico, que las formas de contratación y gerencia sean prácticas, transparentes y expeditas para evitar retrocesos o impedimentos en la operación. El factor presupuestal es de suma importancia, dado que no todas las ETC cuentan con la cantidad de recursos suficientes para sufragar los costos que, por ejemplo, pueden llegar a exigir varios contratos de índole laboral. Aunadamente, existen territorios donde cultural o socialmente no se suelen aceptar contratos que obliguen a cumplir horarios, permanecer en el lugar trabajo o que impliquen subordinación, puesto que también puede significar renunciar a otras fuentes de ingreso o inclusive, la exclusión de programas (tipo subsidios) por parte de los gobiernos local y nacional, lo que agravaría la situación económica de los colaboradores y sus familias.</p> <p>Es importante comprender que las dinámicas territoriales son diversas, en algunos casos no se trata solamente del factor presupuestal el que permite concluir si se contrata laboralmente a todos los colaboradores del proceso, sino también de las necesidades propias de cada operación del PAE, por ello, cada ETC debe hacer el ejercicio analítico para concluir cuál modalidad de contratación es la más idónea para que el PAE se preste de forma oportuna, efectiva y eficiente, atendiendo los lineamientos expedidos en términos de política pública por parte la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender. En este sentido y dentro de un ejercicio de ponderación y teleología, el derecho a la alimentación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el servicio público educativo, es el que debe primar siempre.</p> <p>Sumado a lo anterior, es importante aclarar que la formalización del talento humano, no solo implica que se contraten por medio de una u otra tipología existente en la normatividad vigente, sino también de un ejercicio de control por parte de las entidades competentes para que se inspeccione, vigile y sancionen las conductas que restringen o violan derechos a los colaboradores que hacen parte de la operación del PAE, así mismo,</p>		<p>que estos últimos conozcan los medios de protección y puedan recurrir a las autoridades de una forma eficaz para que se prevengan daños y se garanticen sus derechos en todo momento.</p> <p>Ahora bien, en lo específico, es relevante manifestar que el apalancamiento financiero de este factor (talento humano de manipuladoras) durante todo el calendario académico obedece a la cofinanciación articulada de recursos que se hace por parte del Gobierno Nacional, departamental y municipal y/o distrital, por lo que, durante la etapa de planeación, cada ETC debe hacer el análisis respectivo frente a la disposición de recursos para identificar su suficiencia y así, garantizar la continuidad del programa durante cada vigencia fiscal, verificando en cada etapa del proceso contractual el uso que dará a los recursos provenientes del PGN administrados, distribuidos y asignados por la UAPA a cada ETC, así como la necesidad de buscar otras fuentes de financiación (recursos propios, regalías, SGP, entre otros), que les permita financiar toda la operación, acorde con las metas de cobertura planteadas en cada territorio.</p> <p>Con base en la estimación de costos de manipuladoras realizada por cada ETC y su comunicación oportuna a las diferentes fuentes de financiación, es viable realizar destinaciones específicas para garantizar la financiación de este recurso, siempre y cuando exista planeación y ejecución de los recursos, reconociendo la disponibilidad, suficiencia y sostenibilidad del gasto para garantizar la cobertura durante todo el calendario académico de cada vigencia fiscal.</p> <p>La Unidad Alimentos para Aprender insta siempre a la formalización laboral y a las garantías humanas de las personas que apoyan y colaboran a nivel territorial en el Programa de Alimentación Escolar, sin embargo, respeta la autonomía territorial, así como las costumbres de cada región, imponer una u otra modalidad de contratación no solo es ilegal sino que también puede requerir una cantidad de recursos inexistentes en el corto plazo, por tanto, estamos de acuerdo con que se promueva el aumento del Presupuesto General de la Nación en el mediano y largo plazo para que estas iniciativas legales tengan un impacto útil y material, sobre todo en aquellos territorios donde los índices de pobreza y vulnerabilidad son significativamente altos sin que esto</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	implique la restricción a contratar mediante una tipología específica.
<p>Artículo 6º. Facúltase al Ministerio de Educación para que a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender, para que, en coordinación con las entidades territoriales, reestructure el sistema de costos del Programa de Alimentación Escolar-PAE- que incluya el resultado del cálculo financiero de los derechos laborales y de seguridad social de los manipuladores de alimentos.</p> <p>Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender deberá actualizar los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE, teniendo en cuenta que se incluya que los operadores deberán garantizar los derechos laborales y de seguridad social de los manipuladores de alimentos.</p>	<p>La estructuración de costos unitarios del Programa de Alimentación Escolar - PAE debe ser determinada por las Entidades Territoriales, a partir de lo establecido en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 "Estudios y documentos previos" del Decreto 1082 de 2015, en donde se define: "(...) Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...)".</p> <p>Así las cosas, y respetando la autonomía constitucionalmente establecida para las ETC, son ellas las responsables de identificar los conceptos del gasto que conformarán la estructura de costos del PAE en su región, de acuerdo con el conocimiento y experiencia que tienen de su implementación, y para ello, deberán contemplar las particularidades propias de su estrategia: operativa, logística y de transporte, así como las necesidades específicas, el desarrollo de su economía local, la proveeduría de alimentos en su territorio, el consumo de alimentos autóctonos, las formas de desplazamiento al interior del municipio o corregimientos, entre otros aspectos relevantes para el buen funcionamiento del PAE.</p> <p>La UApA a través de sus asistencias técnicas y acompañamiento permanente a las ETC, viene recomendando que durante la etapa de planeación y frente a la estimación del concepto "costo de manipuladoras" se contemple el salario mínimo mensual legal vigente con sus prestaciones sociales, aportes en seguridad social y parafiscales, de este recurso humano de vital importancia para el buen desarrollo del programa en las regiones.</p> <p>La UApA, a través de la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos, ha desarrollado una metodología estándar que sirve como instrumento orientador que facilita la construcción de la estructura de costos del PAE y le permite a la entidad analizar y determinar la inclusión o no de los distintos conceptos del gasto dentro de la estructura de costo del programa, según aplique o no en su región.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>Artículo 7º. El Ministerio del Trabajo y Protección Social deberá presentar y exponer ante las comisiones séptimas del Congreso de la República y enviar a las asambleas departamentales dentro de los cuatro primeros meses de cada año un informe anual de vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social por parte de los operadores del Programa de Alimentación Escolar-PAE respecto de las personas a quienes contratan como manipuladoras de alimentos o que desempeñen funciones afines.</p>	<p>Con respecto al presente artículo es preciso mencionar que la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, comparte la propuesta del artículo, sin embargo, proponemos los siguientes ajustes de técnica y la adición de un parágrafo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto – Ley 4108 de 2011, así:</p> <p>Artículo 7º. El Ministerio del Trabajo y Protección Social a través de sus Direcciones Territoriales, presentarán deberá presentar un informe anual de vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social por parte de los operadores del Programa de Alimentación Escolar-PAE, respecto de las personas a quienes contratan como manipuladoras de alimentos o que desempeñen funciones afines.</p> <p>Parágrafo. El informe anual de que trata el presente artículo se allegará con copia a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UApA, para lo de su competencia.</p> <p>Finalmente se estima necesario determinar el competente para el seguimiento a los operadores del programa, respecto a las relaciones laborales que se den entre ellos y las manipuladoras de alimentos, que pareciera de competencia del Ministerio del Trabajo, determinar lo correspondiente.</p>
<p>Artículo 8º. Modificación artículo 7 de la Ley 2046 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>"ARTÍCULO 7o. Porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:</p> <p>a) Las Entidades a que hace referencia el artículo 3 de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 50% del valor total de los</p>	<p>Con respecto a la propuesta de aumento de porcentaje de compra pública local de alimentos, del literal a. del artículo 7 de la Ley 2046 de 2020, la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, se permite indicar que entendemos que el espíritu de la Ley 2046 de 2020, es fortalecer la comercialización de los productos agroalimentarios producidos por pequeños productores o productores pertenecientes a la agricultura, campesina, familiar o comunitaria, por lo que, el artículo 7 está orientado a materializar este fortalecimiento a través de la obligatoriedad de compra de alimentos de producción local por parte de entidades públicas, desconoce tanto las particularidades mismas de la prestación del servicio de alimentación (en este caso, alimentación escolar) como el mismo contexto territorial agro productivo, lo cual limita el cumplimiento del artículo en departamentos como: Amazonas, La Guajira, Vaupés,</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>La estimación de costos de las manipuladoras bajo el salario mínimo mensual legal vigente con la totalidad de los aportes en seguridad social y parafiscales, y su impacto sobre el costo unitario de los complementos alimentarios y sobre el presupuesto necesario para apalancar financieramente el programa durante todo el calendario académico, debe ser analizado y cuantificado por la ETC, a la luz de criterios como la necesidad, la suficiencia, la disponibilidad y la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.</p> <p>Se reitera lo pertinente a la condición socioeconómica de las manipuladoras en ciertas regiones de Colombia, que a pesar de las campañas de formalización laboral y del ánimo de los operadores para asumir el costo del salario mínimo mensual legal vigente con sus prestaciones sociales, aportes en seguridad social y parafiscales, existe una resistencia por parte de algunas manipuladoras a cambiarse del régimen subsidiado al régimen contributivo, por la supuesta pérdida de algunos subsidios y derechos adquiridos históricamente.</p> <p>Por lo expuesto, se sugiere excluir este artículo de la propuesta, propone la eliminación de esta propuesta legislativa, al existir una forma de apoyar la estructuración de los costos en la operación del programa (inclusive lo que atañe al talento humano) y que cuenta con asistencia técnica por parte de esta Unidad.</p> <p>Finalmente, esta Unidad considera que existe un marco jurídico exigible y vigente para las necesidades territoriales, sin embargo, son requeridos recursos no solo de tipo presupuestal sino también de promoción y prevención, por ello, es trascendental iniciar un trabajo colegiado con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior, Ministerio de la Igualdad y la Equidad, las ETC y representantes comunitarios, para el diseño de campañas de concientización y capacitación, que tengan como finalidad el reconocimiento y respeto de los derechos civiles, comerciales y laborales de los colaboradores en la operación del PAE, logrando prevenir trasgresiones, reducir el impacto de los daños y promover una cultura de formalización en el Programa, lo que se traduce en una mejor calidad en cada aspecto del mismo.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.</p> <p>Cuando la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al porcentaje mínimo de que trata el presente literal, las entidades deberán informar de dicha situación a la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas quien certificará dicha situación y realizará las gestiones necesarias para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puede acudir para suplir el porcentaje restante.</p> <p>b) Las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 3º deberán establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.</p> <p>Estas entidades establecerán en todos los documentos de sus procesos de contratación, que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y sus organizaciones a que se comprometen será tenido en cuenta como factor de desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.</p> <p>c) Todas las entidades a que se refiere el presente artículo, incluirán en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, la obligación de estos de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en</p>	<p>Guainía, entre otros departamentos cuya principal vocación productiva no es agropecuaria.</p> <p>Por lo anterior, se recomienda ajustarlo, de tal manera que quede mandatorio la compra de alimentos producidos localmente, por pequeños productores o productores pertenecientes a la agricultura, campesina, familiar o comunitaria, en coherencia con la producción agroalimentaria del departamento, y los mismos mecanismos dispuestos por las Secretarías de Agricultura Departamental, lo que puede implicar determinar un porcentaje de compra de alimentos locales, diferencial tanto a nivel departamental como regional, e incluso diferencial por modalidad de atención, o en su defecto no ajustar lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley.</p> <p>d) La entidad pública establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en los siguientes criterios: (1) cobertura geográfica de la oferta institucional de la entidad; (2) conectividad vial, circuitos cortos de comercialización, vocación y uso del suelo, disponibilidad de alimentos, la presencia de pequeños productores agropecuarios y productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones identificados y las características de los productos demandados.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas velarán por el adecuado cumplimiento de las obligaciones consagradas en el presente artículo en lo referente a la adquisición de alimentos a pequeños productores locales y productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria, o sus organizaciones.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Todas las entidades descritas en el artículo 3 de la presente ley que desarrollen actividades misionales en las Zomac, tendrán como prioridad la adquisición de alimentos provenientes de cada una de las Zomac en donde se encuentran ejerciendo sus actividades".</p>	<p>Con base en lo expuesto, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, considera pertinente la propuesta legislativa, sin embargo, sugiere ajustes y articulación de diferentes sectores que permitan determinar de una parte, los recursos que soportaran la viabilidad de la iniciativa como son los ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y de la Igualdad y la Equidad, entre otros, que podrían aportar al debate, y de otra, las responsabilidades que conlleva su materialización.</p> <p>Finalmente, se recomienda revisar la pertinencia de unificar esta iniciativa legislativa con otros proyectos que se encuentran en curso con el mismo objeto, como por ejemplo el Proyecto de Ley 228 de 2022 Cámara "Por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>LUIS FERNANDO CORREA SERNA Director General Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos Para Aprender</p> <p>C.C. Dr. Emilio González Garzón Asesor - Despacho Ministra de Educación Nacional egonzalez@mineducacion.gov.co</p>
<p>VI. IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece respecto al impacto fiscal que "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."</p> <p>Sin embargo, en el análisis al texto propuesto es de mencionar que la iniciativa en su articulado compromete presupuesto estatal de orden nacional y territorial, y consecuente con ello impacta fiscalmente a la Nación, por lo que será necesario articular los diferentes sectores que pueden concurrir en la propuesta legislativa, dentro del marco de competencias preestablecidas por la ley.</p> <p>VII. RECOMENDACIONES FINALES</p>	

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., Colombia, 17 de octubre de 2023</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA comisión.septima@camara.gov.co; Carrera 7 No. 8 – 68 piso 5 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Rad. 05EE202320000000060470, SOLICITUD DE CONCEPTO PROYECTO DE LEY No. 046 DE 2023 CÁMARA, "Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones" Autores: H.S. Diela Liliana Solarte Benavides, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Heraclito Landines Suárez, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Alfredo Mondragón Garzón.</p> <p>Honorables Representantes,</p> <p>El Ministerio del Trabajo, a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones, así como el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección y, sus respectivas áreas técnicas, se articulan entre sí y de acuerdo con la competencia de cada área, se procede a proyectar respuesta a los diferentes oficios en los que los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara, requieren a esta cartera ministerial.</p> <p>Es por esto, que, una vez recibido el concepto proyectado por el área técnica, en este caso, por el Despacho del Viceministerio de Empleo y Pensiones, con sus respectivos vistos buenos, y revisado el documento por esta Oficina Asesora Jurídica en cuanto al componente jurídico nos compete, procedemos a remitir respuesta a la comunicación dirigida a este Ministerio, con la cual se requiere concepto respecto al proyecto de ley No. 046 DE 2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 700 DE 2001 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en los siguientes términos:</p> <p>1. DESCRIPCIÓN</p>	<p>El objeto del presente proyecto de ley es modificar Ley 700 de 2001 con el fin de dictar disposiciones para fortalecer a las instituciones del sector solidario. Es así como el proyecto de ley modifica la Ley 700 de 2001, en sus artículos 2 y 5, incluyendo las disposiciones necesarias para que los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedia previa autorización de la Superintendencia Solidaria, puedan fungir como entidades ante las cuales se puede realizar el cobro de la mesada pensonal, es decir se pueda efectuar el pago de la mesada pensonal.</p> <p>2. ANÁLISIS DEL ARTICULADO:</p> <table border="1" data-bbox="829 1728 1451 2346"> <thead> <tr> <th>Artículo</th> <th>TEXTO</th> <th>OBSERVACIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td> <p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.</p> <p>Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera, especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter</p> </td> <td> <p>Teniendo en cuenta que este proyecto de ley no modifica ni altera los derechos pensionales de las personas, lo que se tiene que validar, es que efectivamente las cooperativas dispongan de un marco legal robusto y una institucionalidad pública que brinde seguridad jurídica y adecuados controles para el desarrollo de sus actividades, para que, de esta manera, puedan asemejarse a las entidades financieras y puedan brindar también esa estabilidad y tranquilidad que requiere el sector</p> </td> </tr> </tbody> </table>	Artículo	TEXTO	OBSERVACIÓN	1	<p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.</p> <p>Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera, especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter</p>	<p>Teniendo en cuenta que este proyecto de ley no modifica ni altera los derechos pensionales de las personas, lo que se tiene que validar, es que efectivamente las cooperativas dispongan de un marco legal robusto y una institucionalidad pública que brinde seguridad jurídica y adecuados controles para el desarrollo de sus actividades, para que, de esta manera, puedan asemejarse a las entidades financieras y puedan brindar también esa estabilidad y tranquilidad que requiere el sector</p>
Artículo	TEXTO	OBSERVACIÓN					
1	<p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.</p> <p>Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera, especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter</p>	<p>Teniendo en cuenta que este proyecto de ley no modifica ni altera los derechos pensionales de las personas, lo que se tiene que validar, es que efectivamente las cooperativas dispongan de un marco legal robusto y una institucionalidad pública que brinde seguridad jurídica y adecuados controles para el desarrollo de sus actividades, para que, de esta manera, puedan asemejarse a las entidades financieras y puedan brindar también esa estabilidad y tranquilidad que requiere el sector</p>					

<p>general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las consignaciones a que hace referencia esta ley, sólo procederán en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o en Cooperativas de Ahorro y Crédito o las Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito, los Fondos de Empleados de categoría plena vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. La Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante acto administrativo, a solicitud de parte podrá autorizar que los fondos de empleados de categoría intermedia puedan recibir estas consignaciones, siempre y cuando cumplan con condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica, conforme la reglamentación que expida ese ente de control para el efecto o quien haga sus veces.</p>		<p>se haya consignado y el cobro se podrá realizar en cualquier ventanilla o medio transaccional de la entidad financiera, Cooperativas de Ahorro y Crédito o las Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito y los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedios, según el caso. La Superintendencia Financiera o la Superintendencia de la Economía Solidaria conforme a sus competencias, vigilarán el cumplimiento de lo aquí dispuesto e impondrá las sanciones del caso cuando a ello hubiere lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. En virtud de la protección y asistencia que consagra para la tercera edad el artículo 46 Constitucional, las entidades financieras que manejen cuentas de los pensionados no podrán cobrar cuota de manejo a éstos por la utilización de las mismas.</p>	<p>validar si estas entidades efectivamente son equiparables con las financieras</p>
<p>2</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 5o. Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez esta</p>	<p>Este proyecto es conveniente para la economía solidaria, ya que podría acelerar la reactivación e impulsar el sector.</p> <p>Es importante el concepto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de</p>	<p>3</p> <p>ARTÍCULO 3. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>No se hacen observaciones</p>
		<p>3. CONCEPTO</p> <p>El proyecto de Ley 046 de 2023 C "Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones", es conveniente para la economía solidaria, teniendo en cuenta que, no afecta derechos pensionales, y que su efecto podría ser el de acelerar la reactivación e impulsar el sector. No obstante, se requiere el concepto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de validar si estas entidades efectivamente son equiparables con las financieras, pudiendo también brindar un marco legal robusto que brinde seguridad jurídica y adecuados controles para el desarrollo de sus actividades.</p>	

Expuesta la información del área técnica, damos por atendida su solicitud, como siempre nos manifestamos atentos a lo que se requiera de nuestra parte.

Atentamente,



WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se establece un nuevo Régimen de Equidad para las Mujeres Rurales y Campesinas, se modifica la Ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 15 de septiembre de 2023</p> <p>Doctor Ricardo Alfonso Alborno Barreto Secretario General - Comisión Séptima de Cámara Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 00 Bogotá D.C</p> <p>Asunto: Concepto al Proyecto de Ley 070 de 2023 Cámara</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>Hemos conocido la Solicitud de Concepto al Proyecto de Ley 070 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se establece un nuevo régimen de equidad para las mujeres rurales y campesinas, se modifica la ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones." Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:</p> <p>Comentarios Específicos:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer acciones afirmativas hacia las mujeres rurales y campesinas, de tal modo que, se garanticen los principios de eficacia, igualdad, y equidad, para el acceso a servicios de apoyo productivos, comerciales, tecnológicas y socio empresariales, que les permitan, con enfoque de soberanía y seguridad alimentaria, mejorar sus ingresos y condiciones de vida, para fortalecerlas como sujetos de derechos que de manera histórica han aportado al desarrollo, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y de esta manera eliminar barreras de discriminación legal hacia la mujer, así como el derecho a vivir una vida libre de cualquier tipología de violencia.</p> <p>Comentario. De acuerdo con el objeto y alcance de la normativa se sugiere vincular a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de la Igualdad para el análisis y pertinencia del proyecto.</p> <p>Artículo 7º. Modifíquese el parágrafo 1º del artículo 10 de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 10. Creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur). (...)</p> <p>Parágrafo 1º. Teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para el funcionamiento del Fommur, estos deberán ser asignados para la divulgación y capacitación en educación económica y financiera rural, para la formulación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, las mujeres campesinas, las asociaciones rurales de mujeres y los modelos colectivos de agonegocios. Integración empresarial y alianzas comerciales; así como, para la asistencia técnica, productiva, comercial y gerencial de los mismos. En todo caso, se deberá capacitar en educación económica y financiera rural, a las mujeres que resulten beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el Fommur, con el fin de promover el desarrollo de</p>	<p>competencias socioempresariales de las mujeres rurales, campesinas y sus organizaciones legalmente constituidas.</p> <p>Igualmente, el Fommur podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales.</p> <p>Comentario. Consideramos necesario revisar la procedencia del artículo Artículo 10. Creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur), dado que ya el Fommur se encuentra creado a partir de la Ley 731 de 2002 como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, norma que se pretende modificar mediante el presente proyecto de Ley. Igualmente, se recomienda revisar si a pesar de su especialidad al sector rural, comparte funciones y actividades con el Fondo Mujer Emprende creado mediante el Decreto Legislativo 810 de 2020 (norma posterior), el cual realiza acciones de fortalecimiento para la mujer rural con lo que se estarían duplicando esfuerzos de dos Fondo diferentes para un mismo grupo poblacional, se recomienda entonces el Fortalecimiento del Fondo Mujer Emprende</p> <p>Artículo 19. Campañas para incentivar el consumo de productos de la Agricultura Familiar. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará e implementará campañas a nivel nacional, departamental y municipal para incentivar el consumo de productos propios de la Agricultura Familiar y que sean producidos, comercializados y desarrollados por emprendimientos familiares liderados por mujeres rurales u campesinas, a través de compras públicas locales y mercados campesinos</p> <p>Comentario. En lo que respecta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se asigna en el artículo 19, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: "diseñará e implementará campañas a nivel nacional, departamental y municipal para incentivar el consumo de productos propios de la Agricultura Familiar y que sean producidos, comercializados y desarrollados por emprendimientos familiares liderados por mujeres rurales u campesinas, a través de compras públicas locales y mercados campesinos".</p> <p>Estas acciones se vienen desarrollando en instancias y programas actualmente en operación en los que participa el MinCIT como por ejemplo la Mesa Plena de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; al igual que la Mesa de Compras Públicas Locales liderada por la Agencia de Desarrollo Rural; al respecto se recomienda analizar la necesidad de este artículo dentro del proyecto de ley o su defecto se sugiere señalar que tales acciones se desarrollarán en el marco de instancias existentes</p> <p>De otro lado, es importante resaltar que teniendo en cuenta las competencias mencionadas esta acción debe estar en cabeza del Ministerio de Agricultura quien tiene como competencia la Política pública de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, como también la estrategia de compras públicas. De ésta forma se sugiere la siguiente redacción para el artículo:</p> <p>"Artículo 19. Campañas para incentivar el consumo de productos de la Agricultura Familiar. El Gobierno Nacional, con el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en articulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará e implementará campañas a nivel nacional, departamental y municipal para incentivar el consumo de productos propios de la Agricultura Familiar y que sean producidos,</p>
---	---

comercializados y desarrollados por emprendimientos familiares liderados por mujeres rurales u campesinas, a través de compras públicas locales y mercados campesinos."

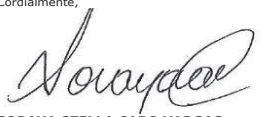
Finalmente y teniendo en cuenta que existen en curso otros proyectos de ley que se refieren a aspectos similares, tales como:

- PL 384 de 2023 Cámara MUJERES RURALES "Por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales".
- PL 291 de 2022 Cámara POLITICA MERCADO AGROPECUARIO

El proyecto de Ley redundante sobre acciones e instancias que actualmente se encargan de trabajar por el mismo objetivo que plantea, en tal sentido se invita respetuosamente a analizar la necesidad de articular, o acumular con otros proyectos de ley que cursan actualmente en el congreso de la República, como se señaló anteriormente.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,



SORAYA STELLA CARO VARGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad.</p> <p>Referencia: Observaciones al Proyecto de Ley No. 075 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004". Radicado: 20232060821492 del 28 de agosto de 2023</p> <p>Respetado Señor Secretario, reciba un cordial saludo de Función Pública</p> <p>En el marco de las competencias asignadas al Departamento Administrativo de la Función Pública mediante Decreto 430 de 2016, especialmente las establecidas en los artículos 2 y 12, de manera respetuosa nos permitimos presentar los siguientes comentarios al Proyecto de Ley No. 075 de 2023-Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004." de iniciativa del Congreso de la República:</p> <p>Es importante precisar que a este Departamento Administrativo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir o definir situaciones particulares de las entidades, no obstante, haremos referencia de manera general sobre el tema planteado.</p>	<p>Sea lo primero señalar que el presente proyecto de ley modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004 relacionado con la comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período.</p> <p>Con respecto a la comisión para desempeñar empleo de período, la Ley 909 de 2004 señala lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 26. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que se les otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra. En todo caso, la comisión o la suma de ellas no podrá ser superior a seis (6) años, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.</p> <p>Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil</p> <p>Del mismo modo el Decreto 1083 de 2015¹ establece:</p> <p>"Artículo 2.2.5.5.39 Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Cuando un empleado de carrera con evaluación anual del desempeño sobresaliente sea nombrado en un cargo de libre nombramiento y remoción o de período, tendrá derecho a que el jefe de la entidad a la cual esté vinculado le otorgue, mediante acto administrativo motivado, la respectiva comisión para el ejercicio del empleo, con el único fin de preservarle los derechos inherentes a la carrera.</p> <p>La comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o período se registrará por lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 y en las demás disposiciones que la modifiquen, adicionen o sustituyan".</p> <p>De acuerdo a lo anterior, la comisión para el desempeño de cargos de libre nombramiento y remoción, es una situación administrativa que se confiere a los empleados públicos que ostentan derechos de carrera administrativa que cumplan con los requisitos establecidos para el otorgamiento de esta figura, lo cual no implica pérdida de los derechos de carrera, toda vez que el servidor público ostenta los derechos del empleo del cual es titular, por el tiempo que se encuentren en dicha comisión.</p> <p>Ahora bien, la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2007², al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 909 de 2004, expresó:</p> <p>¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. ² Corte Constitucional, Sentencia C-175 del 14 de marzo de 2007. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.</p>
<p>"4.1.3. El legislador y las causales de retiro de la carrera administrativa</p> <p>(...), el Congreso de República podía establecer que el empleado de carrera administrativa se expone a ser desvinculado del cargo de carrera siempre que la comisión o la suma de ellas exceda el término de seis (6) años. Así pues, la previsión legal de esta causal tiene sustento constitucional y, por este aspecto, no se avizoran motivos de contradicción con los contenidos del artículo 125 de la Constitución.</p> <p>(...)</p> <p>4.2.1. La causal de retiro prevista en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004</p> <p>(...). Tal como ha quedado apuntado, en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004 se prevé que cuando la comisión o la suma de comisiones para el desempeño de cargos de libre nombramiento y remoción sobrepase el término de seis (6) años, el empleado de carrera administrativa podrá ser desvinculado, "en forma automática", del cargo que le corresponda en la carrera.</p> <p>Como lo hizo la Corte en otra oportunidad, cabe preguntar ahora en cuáles hipótesis y bajo qué condiciones se le confiere comisión a un empleado de carrera administrativa para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción. A fin de responder a este interrogante, es de interés puntualizar que también las situaciones administrativas están determinadas por el criterio del mérito³ que, de conformidad con el propio artículo 26, ahora examinado, cuando el empleado de carrera haya obtenido una calificación de desempeño sobresaliente le asiste el derecho a que se le otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, con la posibilidad de prórroga por un término igual, para que ejerza el cargo de libre nombramiento y remoción que le haya sido discernido en razón de nombramiento o de elección, mientras que, cuando el empleado de carrera haya obtenido una evaluación de desempeño satisfactoria, la respectiva entidad le "podrá" otorgar la comisión por los mismos tres (3) años y con idéntica prórroga.</p> <p>(...)</p> <p>Conforme a la regulación vigente, plasmada en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, al finalizar el término de la comisión, el de su prórroga, o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado de él antes del vencimiento del término de la comisión, "deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera".</p> <p>Es en el contexto brevemente descrito en el cual ha de entenderse la causal de retiro de la carrera administrativa cuya constitucionalidad controvierten los actores en esta oportunidad y que conduce a la declaratoria de vacancia del cargo, dado que el artículo 26 de la Ley 909 de 2004 también señala que, al no reintegrarse el servidor público al empleo de carrera cuando expira el término de la comisión o el de su prórroga, "la entidad declarará la vacancia de éste y lo proveerá en forma definitiva".</p> <p>(...)</p> <p>4.2.1.2. La causal de retiro prevista en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004 y el procedimiento para su aplicación</p> <p>(...)</p> <p>³ Corte Constitucional, Sentencia C-071 de 1993. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.</p>	<p>A fin de examinar este aspecto, no se puede perder de vista que, según el artículo estudiado, cuando al finalizar el tiempo de la comisión o de su prórroga el empleado no retome voluntariamente al empleo de carrera, la entidad declarará la vacancia. En tomo a la potestad de la Administración de declarar la vacancia en el empleo por abandono del mismo, la Corte expuso consideraciones que ahora resultan perfectamente aplicables.</p> <p>(...)</p> <p>Y es que el comentario carácter automático consiste, básicamente, en que es suficiente verificar el transcurso de los seis años exigidos y el hecho de que el empleado no haya retornado a su cargo de carrera para que se activen los mecanismos dirigidos a declarar la vacancia y se proceda a disponer el retiro, mas no implica la pretermisión del acto administrativo pertinente o de la actuación anterior a su expedición, ni de la comunicación del inicio de esa actuación al empleado, que no se reúnen las condiciones objetivas que, según la disposición analizada, justifican la declaración de vacancia del cargo y el retiro automático.</p> <p>4.2.2.1.3. La causal de retiro prevista en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el principio de legalidad y la libre voluntad del empleado</p> <p>Para cerrar este acápite, restan algunas consideraciones acerca de la alegada violación del principio de legalidad que, en sentir de la Corte, no se presentan, porque el analizado artículo 26 prevé las hipótesis en las cuales tiene lugar el otorgamiento de la comisión, prevé la posibilidad de declarar la vacancia, fija en seis (6) años, continuos o discontinuos, el término máximo durante el cual el empleado de carrera puede desempeñar en comisión empleos de libre nombramiento y remoción y establece la consecuencia que se deriva de la situación administrativa del empleado en comisión, cuando se excede el mencionado término y no se reasume el cargo de carrera.</p> <p>Por lo demás, a propósito del debido proceso, es de interés destacar que la libre voluntad del empleado de carrera juega un importante papel tratándose de esta causal de retiro. Sobre el particular ya la Corte ha anotado que cuando el funcionario se posesiona en el cargo de libre nombramiento y remoción, pese a no mediar la comisión respectiva, "acepta las consecuencias de su decisión" y, dentro de ellas, "la pérdida de los derechos de carrera", a lo cual cabe agregar que lo propio acontece cuando finaliza el término de seis (6) años en comisión y el empleado no asume su cargo de carrera, ya que conociendo la consecuencia que la ley dispone para esa eventualidad, no es desproporcionado ni irrazonable exigirle un mínimo de diligencia para definir su situación y, si no se reintegra, es factible entender que su decisión voluntaria es, precisamente, la de no reintegrarse y la de asumir las consecuencias de esa decisión, cosa que ha de entenderse, sin perjuicio de que, en garantía de su derecho al debido proceso, se le comunique la iniciación de las actuaciones orientadas a declarar vacante el cargo y a producir el retiro, a fin de que, según lo apuntado, tenga la oportunidad de controvertir las razones alegadas por entidad, que no pueden ser otras que la superación del lapso indicado en la ley y la circunstancia de no haber asumido su cargo de carrera.</p> <p>La Corte no encuentra, entonces, motivos de inconstitucionalidad en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, por lo que hace a los cargos fundados en la presunta violación del derecho al debido proceso.</p> <p>4.2.2.2. La causal de retiro prevista en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004 y el derecho a la estabilidad laboral del empleado de carrera</p> <p>(...)</p> <p>⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-501 de 2005. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.</p>

(...)30, tal como sucede tratándose de la causal de retiro prevista en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, que está inspirada en propósitos de interés general que consisten en la necesidad de darle continuidad al servicio evitando riesgos y traumatismos, así como en asegurar el predominio de la carrera administrativa en cuanto regla general para la vinculación al servicio público y la permanencia en él.

La razonabilidad de esta causal a la luz del derecho a la estabilidad resulta nítida si se tiene en cuenta que el término de seis años, al cabo de los cuales se le exige al empleado asumir su cargo de carrera, constituye una parte considerable de la vida laboral de una persona y es lógico, entonces, que si la carrera prevalece se busque asegurar que la mayor parte de ese desempeño se cumpla en el cargo que corresponda a este régimen y que, además, no se prolongue una situación de provisionalidad hasta el punto de hacer de la carrera un sistema excepcional, en forma contraria a sus principios y fines constitucionales.

No desconoce la Corte que el disfrute de una comisión corresponde a un derecho que el empleado obtiene en virtud de la calificación de su desempeño, pero es menester fijar una medida adecuada que torne compatible el ejercicio de ese derecho con el régimen de la carrera administrativa y, en criterio de la Corte, las condiciones establecidas en el examinado artículo 26 son razonables; ya que permiten satisfacer el derecho a desempeñar en comisión un cargo de libre nombramiento y remoción sin sacrificar los principios y fines constitucionales del régimen de carrera, al permitirle al empleado público retornar a su cargo luego de haber disfrutado seis años de comisión y al autorizar a la entidad a desvincularlo de ese cargo y a proveerlo definitivamente si, pasados los seis años, el empleado se abstiene de asumirlo. (...)

En este sentido, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 909 de 2004, deja claramente establecido que el régimen de carrera está fundado en el mérito, el cual es considerado principio rector en el acceso al empleo público y se centra en asegurar ante todo la eficacia y continuidad de la actividad estatal, inspirada en propósitos de interés general, evitando riesgos y traumatismos, así como en asegurar el predominio de los principios que orientan el ingreso a la carrera administrativa en cuanto su regla general para la vinculación al servicio público y la permanencia en él; aspecto que conlleva a que sea menester fijar una medida adecuada que torne compatible el ejercicio de ese derecho con el régimen de la carrera administrativa y por tal razón, considera que las condiciones establecidas en dicha norma son razonables, ya que permiten satisfacer el derecho a desempeñar en comisión un cargo de libre nombramiento y remoción sin sacrificar los principios y fines constitucionales del régimen de carrera, al permitirle al empleado público retornar a su cargo luego de haber disfrutado seis años de la comisión y al autorizar a la entidad a desvincularlo de ese cargo y a proveerlo definitivamente si, pasados los seis años, el empleado se abstiene de asumirlo.

En consecuencia, el empleado público de carrera administrativa debe estar en comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o de período, por el término de seis (6) años, sean éstos continuos o discontinuos, en el mismo empleo o en diferentes empleos, por lo que una vez finaliza dicho término el empleado podrá permanecer en el empleo de libre nombramiento y remoción, renunciando al cargo de

carrera de que es titular o retornar a éste, con el fin de preservar los derechos inherentes a la carrera administrativa.

En este punto, vale la pena precisar que, en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo⁵, se declaró la nulidad del aparte del artículo 1 del Decreto 2809 de 2010⁶, que modificó el artículo 43 del Decreto 1227 de 2005⁷, que permitía que una vez superado el término de seis (6) años de estar el empleado de carrera en comisión, se le otorgaran nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período. En dicha sentencia, el Consejo de Estado expresó:

"En relación con el término de duración de la comisión, en principio se puede solicitarla hasta por tres (3) años, prorrogable por el mismo término, es decir que no puede ser superior a seis (6) años. Una vez finalizado este término, el servidor debe reintegrarse a su empleo so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática".

Ahora bien, como se evidencia en la exposición de motivos del presente proyecto de ley y es querer garantizar que el servidor público permanezca más tiempo al servidor del estado, es claro que la desvinculación automática por el máximo de seis años no genera un retiro del servicio, toda vez que el servidor regresaría al empleo donde goza los derechos de carrera.

Consideramos que el proyecto de ley de la referencia puede ser inconstitucional, toda vez que el ingreso y la permanencia de un empleo de encuentra establecido en el artículo 122 y 125 de la Constitución Política de Colombia,

ARTICULO 122. Artículo corregido por Aclaración publicada en la Gaceta No. 125 No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

"ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes."

E igualmente el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia señala que la creación de las entidades y de los empleos es del Congreso de la Republica y obedece a

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente Alfonso Vargas Rincón, en Sentencia del quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014)

⁶ Por el cual se modifica el Decreto 1227 de 2005.

⁷ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.

una necesidad la que da origen a la creación de la estructura y la plata de personal necesaria para su adecuado funcionamiento y que esta, debe contar con una plata de personal y empleados idóneos para el desempeño de sus funciones, por tal motivo no se ve la razón la entidad deba privarse de sus empleados de carrera por un periodo superior al de 3 años prorrogables por otros 3.

En consecuencia, con el proyecto de ley se considera que se podrían estar vulnerando los artículos anteriormente señalados.

Finalmente, este Departamento Administrativo considera que, solo es procedente otorgar comisiones para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de período por el termino máximo de seis (6) años, cabe recordar que estas pueden ser en periodos continuos o discontinuos, por lo cual, una vez se cumplan los seis (6) años no podrá tener más comisiones en dichos cargos; como se indicó anteriormente, si el empleado desea permanecer en el empleo de libre nombramiento y remoción, deberá renunciar al cargo de carrera del cual es titular.

Por lo anterior, a criterio de este Departamento Administrativo, no resultaría viable continuar con el trámite de esta iniciativa por las razones expuestas anteriormente.

Atentamente,

CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA
Director Departamento Administrativo de la Función Pública

CONTENIDO

Gaceta número 1520 - Viernes, 3 de noviembre de 2023		Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
CARTAS DE COMENTARIOS		
	Págs.	
Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 014 de 2023 Cámara, por medio del cual se busca salvaguardar, fomentar y asegurar el acceso a la salud mental y el bienestar psicosocial de todos los habitantes de Colombia y se dictan otras disposiciones.	1	Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 037 de 2023 Cámara, por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones - ponencia primer Debate..... 9
Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 021 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología.	5	Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 046 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones..... 14
Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 029 de 2023 Cámara, por la cual se modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social número 780 de 2016.	5	Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 070 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece un nuevo Régimen de Equidad para las Mujeres Rurales y Campesinas, se modifica la Ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones..... 16
Carta de comentarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Proyecto de Ley número 037 de 2023 Cámara, por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones.	7	Carta de comentarios del Departamento Administrativo de la Función Pública al Proyecto de Ley número 075 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004. 17