



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 506

Bogotá, D. C., martes, 14 de julio de 2020

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTAS DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2019 SENADO, 111 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorables Congressistas

FABIÁN CASTILLO SUÁREZ

Senado de la República

JOSÉ DANIEL LÓPEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

Radicado: 2-2020-024402

Bogotá D.C., 9 de junio de 2020 10:46

Radicado entrada

Número Expediente 21856/2020/OFI

Asunto: Respuesta a la solicitud de aval y análisis fiscal del Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones.

Respetados Congressistas:

En atención a la comunicación del asunto, a través de la cual solicitan el aval y el análisis del impacto fiscal del texto propuesto para ponencia para cuarto debate del Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, este Ministerio da respuesta en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo consagrado en su artículo 1º, tiene por objeto “impulsar el empleo de las personas adultas

mayores que no gozan de pensión, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor; garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana”.

Con la finalidad de desarrollar el objeto propuesto, en el artículo 2º de la iniciativa legislativa se propone la deducción en el impuesto sobre la renta del 120% del valor de los salarios y prestaciones sociales a los empleadores que contraten personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido en la ley, siempre y cuando: (i) la contratación corresponda por lo menos al 2.5% de la planta de personal para empleadores que tengan un número de trabajadores menor a 100 empleados; (ii) si el empleador tiene más de 100 empleados, el requisito de vinculación del 2.5% se incrementará en un 0.5% por cada 100 empleados adicionales sin sobrepasar el 5% de la planta de personal y, (iii) la vinculación del adulto mayor sea por lo menos durante 1 año.

En este sentido, el impacto fiscal que tendría esta propuesta, se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1 Costo fiscal estimado

Población Objetivo	Cantidad	Ingresos laborales mensuales promedio de personas que cumplen requisitos de pensión (\$) (1)	Actualización		Masa salarial por año en la propuesta (\$) (3) = (1) x 1,2	Deducción de 33% sobre la propuesta (\$) (4) = (3) x 33%	Costo de la propuesta (\$) (4) - (2)
			Masa salarial por año (\$) (2)	Deducción de 33% (el 100% de los salarios son deducibles) (2)			
Requisitos*: hombres, mayores o igual a 62 años, desocupados	52.184	730.352	502	166	602	199	33
Requisitos**: mujeres, mayores o igual a 57 años, desocupados	43.148	700.908	383	130	472	156	26
Total	95.332	720.130	885	295	1.074	354	69

*** Artículo 108 del Estatuto Tributario

Elaborado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica

En virtud de lo anterior, el impacto fiscal estimado de lo propuesto en el artículo 2° del proyecto de ley, costaría alrededor de **\$59 mil millones**, no obstante, este Ministerio no tendría objeciones de carácter presupuestal, **siempre y cuando el texto que sea discutido y aprobado en cuarto debate sea el mismo que se está proponiendo para discusión.**

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico

DGPM / CAJ

UJ-1056/20

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: Concepto Proyecto de ley número 202 de 2019 Cámara

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 202 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana 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,


MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Concepto al Proyecto de ley número 202 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto establecer e institucionalizar en el calendario nacional, el 26 de agosto como el Día Nacional de la Niñez y Adolescencia Indígena Colombiana con el fin de reivindicar la importancia de los niños, niñas y adolescentes indígenas como sujetos de derechos, de especial protección y consolidar en el país una cultura de protección y reconocimiento hacia los mismos.

Para ello propone que de manera anual el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), adelanten una serie de acciones de conmemoración para propiciar el desarrollo de programas, actividades y eventos que contribuyan a la inclusión y protección de este grupo poblacional.

Motivación

En la exposición de motivos se hace una breve reseña histórica sobre la cual se fundamenta la propuesta del 26 de agosto como Día Nacional de la Niñez y Adolescencia Indígena Colombiana, teniendo como especial consideración hechos que han impactado a las comunidades indígenas. Posteriormente se pone de presente el marco jurídico del proyecto, en el cual confirma la iniciativa legislativa del Congreso en materia de autorización del gasto para el Gobierno nacional y expone de manera concisa la importancia de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas, como sujetos de especial protección.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

El Ministerio de Educación Nacional manifiesta que una vez analizado el articulado de la iniciativa se encuentra que compete al sector el estudio del artículo 3° de la iniciativa, no sin antes poner de presente unas observaciones de carácter general sobre la misma.

a. De la consulta previa en el trámite legislativo

La consulta previa se configura como un derecho fundamental y mecanismo de participación de los pueblos étnicos, derivada de la ratificación del Convenio 196 de 1989 de la OIT, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991; el cual forma parte del bloque de constitucionalidad en virtud de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 superiores.

La Corte Constitucional ha manifestado que, *“según se desprende de lo previsto en los artículos 6° y 7° del Convenio 169, el deber de consulta con las diferentes comunidades tiene dos tipos de escenarios en los que debe materializarse: (i) el relacionado con la acometida de grandes*

proyectos, incluyendo la construcción de obras de infraestructura (puentes, carreteras, hidroeléctricas u otras semejantes), (...); (ii) **el atinente a la aprobación de iniciativas normativas, a nivel legislativo, administrativo y aún constitucional, casos en los cuales la no realización de la consulta que debiera haberse adelantado puede acarrear la inexecutable de las medidas así adoptadas**¹ (negrillas por fuera del texto).

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia² las principales reglas y subreglas aplicables a todo tipo de acto, proyecto, obra, actividad o iniciativa que pretenda intervenir en territorios de comunidades étnicas minoritarias. Dentro de dichos criterios generales se encuentra:

- La Consulta Previa es un derecho de naturaleza fundamental, por lo que no es admisible equipararla con un simple trámite administrativo o reunión informativa, que permita evadir la ejecución de lo acordado por la voluntad de las partes.
- El objetivo de la consulta es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes para que sus consideraciones tengan incidencia sobre las medidas que les van a afectar. Se debe entender que es un proceso de diálogo entre iguales; que no constituye un derecho de veto de las comunidades étnicas sobre el proyecto, obra o actividad que pretenda adelantar el Estado, sin perjuicio del carácter vinculante de las decisiones que allí se acuerden.
- Los procesos de consulta previa se fundamentan en el principio de buena fe.
- Cuenta con el mecanismo judicial de acción de tutela, como garantía de protección del derecho fundamental, en todas sus etapas, tanto de proyección como de implementación y ejecución.
- Los gobiernos nacionales deben definir junto con las comunidades el modo de realizarla (preconsulta o consulta de la consulta), teniendo en cuenta que este proceso comprende etapas y desarrollos preconsultivos y posconsultivos, los cuales deben ser terminados e implementados en su totalidad para que la consulta se entienda surtida.
- Los procesos de consulta deben adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida. En caso de no llegar a un acuerdo en el proceso consultivo, las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad y fundamentadas en los principios de razonabilidad y proporcionalidad;

Si bien el trámite de Consulta Previa cuenta con parámetros generales fijados en la Directiva 10 de 2013 y el Decreto 2613 del 2013 “*Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa*”, la aplicación de estas disposiciones debe realizarse acorde con las condiciones y particularidades propias de la comunidad, cumpliendo siempre con:

- i) el principio de buena fe, ii) a través de comunicación efectiva con las comunidades, iii) sin acudir a meros trámites o requisitos formales, iv) mediante un proceso sustantivo de raigambre constitucional y, v) con información completa, precisa y significativa sobre las medidas legislativas o administrativas³.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴, la consulta previa de medidas administrativas o legislativas procede cuando estas son susceptibles de afectar directamente los intereses de los pueblos y comunidades étnicas. La afectación directa, según la jurisprudencia constitucional, se presenta cuando: (i) la medida se refiere a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad étnicamente diferenciada, o (ii) la regulación tenga una incidencia verificable en la conformación de su identidad.

Por tal razón, no están sujetas a consulta las medidas administrativas o legislativas de carácter general, cuando: (i) afectan de forma uniforme a todos los ciudadanos y ciudadanas, entre ellos, a los miembros de las comunidades étnicas; (ii) no se refieren de forma particular a las comunidades étnicas; y (iii) no tienen relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conforman la identidad de la comunidad diferenciada.

Frente al procedimiento legislativo la Corte Constitucional mediante Sentencia C-702 de 2010⁵, reiterando lo determinado en la Sentencia C-175 de 2009, indicó que la oportunidad para adelantar el trámite de Consulta Previa a las comunidades étnicas en el procedimiento legislativo de medidas normativas que las afectan directamente debe ser “*previo a la radicación del proyecto de ley*”, de manera que los resultados del proceso participativo tenga incidencia en el contenido material de la iniciativa que se somete a consideración del

³ Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2012 Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. Magistrado Sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵ Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esa oportunidad, la Corporación realizó un examen de la constitucionalidad del inciso 8° del artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2009 “*Por el cual se modifican y adicionan unos artículos a la Constitución Política de Colombia*”, el cual fue declarado inexecutable en razón de la omisión del deber de consultar a las comunidades étnicas concernidas con la adaptación de los actos reformativos de la Constitución, lo que conlleva a un vicio procedimental de protección sustancial.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-641 de 2012. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

² Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Congreso de la República y además, se garantice el respeto de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad. No obstante, en Sentencia T-213 de 2016⁶, ese Tribunal expuso que el carácter previo del procedimiento consultivo se relaciona con la vigencia y el respeto de los principios de identidad y unidad de materia durante el trámite aprobatorio de leyes y actos legislativos, los cuales son igualmente sujetos del trámite, pues materializan el poder constituyente del Congreso de la República.

La omisión del procedimiento de Consulta tiene como consecuencia prima facie la inexecutable de la medida legislativa o constitucional correspondiente, toda vez que constituye una vulneración material de la Constitución en cuanto al derecho fundamental de los pueblos étnicos a ser consultados que, si bien se presenta con anterioridad al trámite legislativo, tiene proyección en el contenido material de la iniciativa. Siendo así, al ser un vicio procedimental de proyección sustancial, no es sujeto del procedimiento de subsanación del parágrafo del artículo 241 de la Carta Política, pues este únicamente es aplicable a los vicios procedimentales en la formación de leyes.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional se permite manifestar que la materia puesta a disposición en el presente proyecto de ley debe ser objeto de consulta previa, toda vez que se evidencia una relación directa con las comunidades indígenas dado que:

- i) El proyecto está dirigido específicamente a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a estas comunidades.
- ii) Obliga al Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Salud, de Educación Nacional, de Trabajo y al ICBF ha adelantar acciones que incidan en la inclusión de la niñez y adolescencia indígena como asunto prioritario de la agenda pública, legislativa y mediática, así como en la de los diferentes órganos de control.
- iii) Establece que estas entidades también deben reivindicar a los niños, niñas y adolescentes al considerarlos sujetos de derechos y de políticas públicas afirmativas, diferenciales y especiales.
- iv) La iniciativa dispone que el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, de Educación Nacional, de Trabajo y al ICBF deben celebrar la vida, existencia y rol de los niños, niñas y adolescentes indígenas, en la pervivencia de la cultura de los pueblos indígenas.
- v) El proyecto impone funciones de veeduría a la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPC) y de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (CNMI) frente a las diferentes

normativas dirigidas a la protección de este grupo poblacional específico.

Las medidas a adoptar, si bien no están específicamente definidas, pueden irradiar en el tratamiento que desde las comunidades indígenas se le dan a las niñas, niños y adolescentes pertenecientes a las mismas, dando que se da por hecho, que los lineamientos expuestos en el proyecto son los únicos que estas comunidades requieren para fomentar la inclusión de la niñez indígena, reivindicar los derechos de esta población y celebrar su vida. Así mismo, en cuanto a las funciones de veeduría, dado que las materias a vigilar están dirigidas a las comunidades indígenas, se debe tener en cuenta las consideraciones de estos pueblos para determinar, si los mencionados en el artículo 4° son los llamados a realizar dichos procesos de vigilancia o si se requiere de la participación de otras autoridades adicionales.

Adicionalmente, a pesar de que el proyecto es presentado por congresistas pertenecientes al Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), esta condición no exime de la realización de la consulta previa del proyecto en cuestión dado que, como se expuso anteriormente, el trámite de consulta previa es de carácter constitucional y tiene que sujetarse tanto a los lineamientos dados por la Constitución Política, la ley, la Corte Constitucional y el Gobierno Nacional, atendiendo a las características propias de cada comunidad.

Por tal razón, el Ministerio de Educación Nacional reconociendo la importancia de la iniciativa y su loable finalidad, sugiere se incluya dentro del debate, la mención expresa a los procesos de consulta previa adelantados en virtud de la presente iniciativa y se informe sobre la concertación realizada con las comunidades a fin de evitar futuras demandas de inconstitucionalidad que perjudiquen la aplicación efectiva de la presente norma. De igual forma, teniendo en cuenta lo dispuesto en la mencionada Sentencia T-213 de 2016, el Ministerio pone de presente que la Corte Constitucional expuso que el carácter previo del procedimiento consultivo se relaciona con la vigencia de la norma, por lo que el procedimiento se podría surtir antes de la sanción presidencial, siempre y cuando las modificaciones a realizar, propuestas en el marco de diálogo de la consulta, no afecten los principios de identidad y unidad de materia del proyecto de ley en cuestión.

b. De las funciones del Ministerio de Educación Nacional frente al artículo 3°

El artículo tercero dispone que a modo de conmemoración, varias carteras, incluida la del Ministerio de Educación Nacional, deberán cada 26 de agosto adelantar acciones para propiciar el desarrollo de programas, actividades y eventos que tengan como objetivo fomentar la inclusión de la niñez indígena, reivindicar los derechos de esta población y celebrar su vida.

Frente a este artículo el Ministerio de Educación Nacional sugiere que tal como está planteado en el Proyecto, el llamado a asumir dichas obligaciones,

⁶ Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

en virtud de las competencias y funciones establecidas en la Ley 7ª de 1979, “*Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*”, sería el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector, articulador y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), dentro del cual también hacen parte el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.

Apesar de lo anterior, y reconociendo la relevancia de la iniciativa este Ministerio sugiere que se ajuste el articulado con el fin de que las carteras puedan ser partícipes de estos eventos de conmemoración, sin que se vulneren las facultades propias de cada una de ellas, las cuales fueron asignadas en virtud del artículo 154 constitucional, por el Presidente de la República; ni que tampoco se vea afectada su autonomía en relación con el manejo del gasto de cada uno de los sectores.

Frente al párrafo del artículo 3º el Ministerio de Educación Nacional recomienda que se defina de manera concreta la instancia responsable de presentar el informe a la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPC) y a la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (CNMI), por cuanto se hace necesario que dicha función quede en cabeza de una sola entidad y no de varias como se propone. El Ministerio de Educación Nacional sugiere que esta entidad sea el Ministerio del Interior, en atención a la naturaleza de sus funciones y estructura orgánica, toda vez que según lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2893 de 2011 “*por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior*”, esta cartera tiene como función “*Formular, promover y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial, social y de género, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado*” y adicionalmente, cuenta con una Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías encargada de Asesorar, elaborar y proponer la formulación de la política pública en beneficio de los pueblos indígenas y Rom en el marco de la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales.

c. De las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional, frente a los menores indígenas

El Ministerio de Educación Nacional, atendiendo a las necesidades puestas en consideración con la iniciativa, se permite informar sobre las acciones que a la fecha ha adelantado, en pro de la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas, con el fin de comunicar a los honorables congresistas, que el Gobierno no ha sido ajeno a las diversas problemáticas que han tenido que afrontar las comunidades étnicas colombianas.

Frente al particular esta cartera manifiesta que, según la información que reposa en el Sistema de Matrícula Estudiantil de Básica y Media, se encuentran matriculados a la fecha 954.190 estudiantes de los cuales 439.833 pertenecen a comunidades indígenas, 511.099 a Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros y 3.258 a comunidad Rom:

Grupos étnicos	Total de la población según Dane 2005* Y 2019**	Total de Matrícula Simat - 2019 - Septiembre
Indígenas	1.378.884*	439.833
Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros	4.671.160**	511.099
Rom	4.832*	3.258
Total		954.190

El equipo de atención educativa a grupos étnicos de la Subdirección de Fomento de Competencias del Ministerio de Educación Nacional, se apoya en un amplio marco normativo fundamentado en los artículos 7º y 10 de la Constitución Política, el Título III Capítulo 3 de la Ley 115 de 1994 “*por la cual se expide la Ley General de Educación*”, los Decretos 804 de 1995 y el 1953 de 2010 junto a los convenios y tratados internacionales; para garantizar a los grupos étnicos una educación de calidad y con pertinencia a través del reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de Colombia.

La adopción del Convenio 169 de 1989 de la OIT y su incorporación en el ordenamiento jurídico de Colombia mediante la Ley 21 de 1991 constituyó un avance significativo en la política de atención educativa a grupos étnicos, para el reconocimiento de la diversidad, identidad, respeto e inclusión en un país pluriétnico y multicultural, a la construcción de una política participativa en el marco del reconocimiento de los sistemas educativos propios, comunitarios e interculturales; proceso que se construye con la participación, concertación y cooperación de las autoridades y organizaciones representativas de los grupos étnicos del país.

Por tal razón, el Ministerio ha querido brindar garantías para los derechos culturales de los grupos étnicos de Colombia a partir del desarrollo de proyectos educativos comunitarios que fomentan trayectorias educativas completas en los grupos étnicos del país, orientando sus acciones al cumplimiento de los siguientes procesos:

- i) Mejoramiento de la calidad y pertinencia educativa con una perspectiva integrada hacia la política pública con enfoque diferencial para grupos étnicos en todos los niveles del sistema educativo.
- ii) Definición concertada de la Política Pública Educativa para los Grupos Étnicos.
- iii) Cumplimiento de las órdenes emitidas por el Sistema Judicial, entre ellas la sentencias como la T-025 de 2004, los Autos 004 y 005 de 2009, el 266 de 2017, además de los autos específicos para algunos pueblos y consejos comunitarios, así como el Programa de

Garantías de Derechos (PGD) y el Decreto Ley de Víctimas 1448 de 2011, en lo referente al componente educativo.

- **Estrategias y acciones**

A través del diseño, formulación e implementación de los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) los distintos pueblos y comunidades étnicas han logrado desarrollar su plan de vida en las diferentes dimensiones formativas y educativas. Asimismo, tienen el propósito de generar elementos conceptuales, pedagógicos, metodológicos y operativos propios que les permiten preservar sus particularidades culturales y de su lengua madre además de garantizar a sus miembros una educación en todos los niveles, que posibilite la igualdad con el resto de la sociedad colombiana y les permita participar plenamente tanto en la vida de sus comunidades como en la comunidad nacional.

La formulación, diseño e implementación de los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) de los diferentes pueblos se hacen posible mediante procesos de concertación entre la comunidad educativa y las autoridades tradicionales.⁷ Los proyectos educativos comunitarios tienen un componente de autodiagnóstico (contexto geográfico, económico, social, cultural y educativo), principios de la cosmovisión de cada pueblo, (espiritualidad, ley de origen, gobierno propio, la tradición, los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la cultura del grupo étnico), componente pedagógico (los aspectos interculturales que se consideran relevantes para el desarrollo de su proceso educativo, organización de contenidos, prácticas pedagógicas propias, plan de estudios, formas de evaluación) y un componente comunitario.

Así mismo se ha propendido por el Fortalecimiento en la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA), mediante la capacitación a las SEC, a los directivos docentes y a los docentes en el reconocimiento de la normatividad y de los lineamientos generados para impartirla; y por el acompañamiento al pueblo Rom para la generación de un Modelo Educativo Flexible para esta población, acción orientada y coordinada por el equipo de Referentes.

- **Frente a los Pueblos indígenas**

- Gran parte de los proyectos etnoeducativos que se encuentran en ejecución contribuyen a la permanencia de las familias en el territorio, puesto que reconocen sus prácticas culturales propias y vinculan las dinámicas comunitarias a los procesos escolares.
- El trabajo de las secretarías de educación certificadas junto con las organizaciones en la implementación de los proyectos educativos

comunitarios ha generado acciones que han permitido fortalecer los procesos culturales aportando elementos importantes a la protección y prevención de desplazamiento.

- Con la implementación de los proyectos etnoeducativos, algunas de las comunidades afectadas por el desplazamiento han logrado restablecer la conexión con los procesos educativos, con el sentido de normalizar la situación en la fase de atención, ya que los niños, las niñas y los jóvenes encuentran en estos espacios un sentido vital con su cultura, cosmogonía y su lengua.
- Parte de los pueblos indígenas acompañados por este Ministerio, asumieron su administración educativa en el marco del Decreto 1953 de 2014 *“por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”*, asimismo en materia de contratación con el Decreto 2500 del 2010 *“por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)”*, se permitió la incorporación de las autoridades tradicionales y maestros de la cultura y lengua en los espacios educativos, brindando una educación que respeta y fortalece su identidad, convirtiéndose en factores que fomentan la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y previenen la deserción escolar.
- En el marco de la construcción de proyectos educativos comunitarios o proyectos etnoeducativos se han iniciado procesos de fortalecimiento o revitalización de las lenguas nativas atendiendo a la Ley 1381 de 2010 *“Por la cual se desarrollan los artículos 7°, 8°, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4°, 5° y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes”*.
- El Ministerio de Educación Nacional, en articulación con el Ministerio del Interior viene acompañando los procesos de

⁷ Ministerio de Educación Nacional. *“Documento de trabajo. Lineamientos para la construcción social de proyectos etnoeducativos y su aplicación pedagógica Comunitaria”*. 2010.

instalación, socialización y definición de las rutas metodológicas de los planes de salvaguarda en los pueblos focalizados en el Auto 004 del 2009, en el ámbito de su competencia. Mientras se surten los procesos de formulación, concertación y protocolización de los planes de salvaguarda étnica, el Ministerio de Educación Nacional avanza en la consolidación del componente educativo de los respectivos planes, en atención a la fase en la que se encuentran. Además, coordina de manera subsidiaria con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, la divulgación de las normas y los lineamientos para la garantía del derecho a la educación de los pueblos indígenas identificados en el Auto 004 del 2009.

- Mediante convenios se dará cumplimiento a las sentencias y los autos que se han emitido para la protección y preservación de ciertos pueblos indígenas como: Mapayerri, Hitnu – Makaguan, Jiw y Nukak Maku entre otros.

Igualmente, esta Cartera ha implementado acciones orientadas al restablecimiento del derecho a la educación de los pueblos en situación de alta vulnerabilidad a través de la declaración de la gratuidad educativa universal, mediante la construcción de lineamientos para su atención educativa y a través de la asistencia técnica permanente a las secretarías de educación departamentales y municipales. Lo anterior con el fin de promover la garantía de los derechos de los grupos étnicos y el reconocimiento de un enfoque de derechos para la atención diferencial.

Es así que en la última década se ha logrado la formulación, diseño e implementación de los proyectos educativos comunitarios de 97 de los 104 pueblos indígenas que habitan en el territorio colombiano, mediante la celebración de convenios y contratos interadministrativos con las organizaciones representativas de estos pueblos.

En el caso de los pueblos indígenas se viene construyendo el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), como documento orientador de la política pública educativa para estos pueblos. El SEIP se construye en el marco de la Contcepi, aprobado mediante consulta previa en la Mesa Permanente de Concertación⁸ y reglamentado mediante las normas correspondientes.

Así mismo, con el Decreto 2406 de 2007 “*por el cual se crea la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos*

Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996”, se reglamentó la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de Educación para los Pueblos Indígenas de Colombia (Contcepi), como el espacio para propiciar la construcción de políticas públicas en materia educativa de y para los pueblos indígenas. En este espacio surge el concepto de Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)⁹ como mecanismo de concreción de la educación propia que ha de contribuir a asegurar la pervivencia física y cultural de los 104 pueblos indígenas de Colombia. Durante once años de construcción colectiva se han desarrollado 38 sesiones de trabajo de la Contcepi, con avances significativos en el documento SEIP, en los componentes Político–Organizativo, Pedagógico y de Gestión:

- **Político-organizativo.** Se refiere a los fundamentos históricos, territoriales, culturales, políticos, organizativos, ley de origen/derecho mayor, articulaciones externas y sus efectos.
- **Pedagógico.** Relaciona las pedagogías indígenas propias, sus procesos y principios pedagógicos, el Plan Educativo Indígena, Cultural, Comunitario y Territorial, el Proyecto Educativo Comunitario, Semillas de vida y educación universitaria.
- **Administración y gestión.** Contiene los principios de administración propia, el rol de las autoridades indígenas, la estructura del SEIP, órganos de participación, espacios de diálogo de saberes, la administración del SEIP y el relacionamiento de los dinamizadores.

En este momento el documento SEIP se encuentra en un estado de avance significativo quedando pendiente, la construcción de la norma que da paso a su implementación. En este marco, y mientras se pone en funcionamiento el Sistema de Educación Indígena Propio (SEIP), se implementa la administración del servicio educativo mediante la contratación en el marco del Decreto 2500 de 2010 que reglamentó de manera transitoria la contratación de la administración del servicio educativo por parte de las ETC con diversas organizaciones indígenas (cabildos, asociaciones de cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas).

- **Metas del Ministerio de Educación Nacional**

Esta Cartera tiene a su cargo una serie de compromisos establecidos a partir del Plan

⁸ Creada por el Decreto 1397 de 1996 con el objeto de “concertar entre los pueblos y organizaciones indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen” (Artículo 11).

⁹ El SEIP se define como “un conjunto de procesos que recogen el pasado, antepasado y presente de los pueblos, las cosmogonías y los principios que los orientan, proyectando un futuro que garantice la permanencia cultural y la pervivencia como pueblos originarios” (Documento Perfil del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP). Bogotá, D. C. junio de 2013).

Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, con el fin de avanzar hacia una educación para el desarrollo equitativo y sostenible, que permita la generación de oportunidades educativas asequibles para toda la población, desde la primera infancia hasta las personas mayores, sin ningún tipo de discriminación ni exclusión. El Gobierno nacional, en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo dispuso que todos los esfuerzos estarían concentrados en garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes logren desarrollar todas sus capacidades y su potencial, en un sistema educativo más equitativo.

Una educación así concebida contribuirá al cierre de brechas de todo tipo: centro-periferia, urbano-rurales, territoriales, grupos étnicos, discapacidad, entre otras: así como a la comprensión de las personas como sujetos de derecho, a la apuesta por acciones integrales, a la gestión territorial e intersectorial de las acciones, para convertirse en una herramienta transformadora para la generación de oportunidades y empleo.

En ese contexto, el Ministerio determinó que las políticas rurales son transversales, cuyo objetivo particular es *“más y mejor educación rural”*¹⁰, estableciendo como líneas fundamentales la educación inicial, bienestar y acceso, un modelo de escuela rural con enfoque diferencial, dignificación de los docentes, estrategias flexibles, emprendimiento, intersectorialidad e institucionalidad y educación superior. Estos ejes se materializan en el grado transición con enfoque de atención integral, en modalidades acordes al entorno; fortalecimiento de la jornada única y media; oferta de modalidades flexibles de educación preescolar, básica y media. Que respondan a las necesidades de las comunidades del medio rural; residencias estudiantiles como entornos protectores, construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura rural; incentivar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado; generar oferta de emprendimiento, recreación, cultura y deporte; incorporar la formación técnica agropecuaria; alfabetización; y promover la ampliación de oferta técnica profesional, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural y vocaciones regionales.

Adicional a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, de las mingas realizadas por los pueblos indígenas, surgieron una serie de compromisos que están relacionados con el fortalecimiento de los proyectos educativos Comunitarios y la generación de materiales pedagógicos. Así como lograr la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA) en las 96 SEC atendiendo

a lo establecido en el Decreto 1122 de 1998 y de manera articulada con la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, y atender las órdenes de cumplimiento emitidas por la jurisdicción en sus diversas sentencias y autos, falladas con el propósito de proteger, preservar y brindar una educación diferencial y de calidad tanto a los pueblos indígenas como a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

III. IMPACTO FISCAL

Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley debe incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas. En este caso, si bien en la exposición de motivos se hace referencia al artículo 7° de la precitada ley, con relación a las autorizaciones de gasto que puede establecer el Congreso de la República al Ejecutivo, en el articulado se evidencia una orden de gasto para los Ministerios del Interior, de Salud, de Educación y para el ICBF, sin que se contemple de manera expresa el costo del proyecto, ni la fuente sustitutiva para ello.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos en la Sentencia C-502 de 2007:

“Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho –que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer

¹⁰ III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. Línea C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos. Objetivo 4 *“más y mejor educación rural”*.

el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”.

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda se eleve la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que se analice el impacto fiscal de la iniciativa, en aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

IV. RECOMENDACIÓN

En conclusión, y de conformidad con los argumentos expuestos, el Ministerio de Educación Nacional considera que el proyecto de ley es viable. No obstante, de conformidad con las consideraciones técnico-jurídicas expuestas, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Se propone que las acciones de conmemoración se articulen en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).
- Que se adicione al debate lo relativo a la consulta previa realizada para la construcción de la presente iniciativa, o si es el caso, realizarse antes de la entrada en vigencia siempre y cuando no se vulneren los principios de identidad y unidad de materia mencionados.
- Que la presentación del informe a la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPC), debe ser realizada por una sola

entidad, la cual se sugiere sea el Ministerio del Interior en atención a la naturaleza de sus funciones.

- Que las medidas a establecer en el artículo 3º sea una autorización de gasto, mas no una orden para las entidades vinculadas.

Por tal razón se sugiere la siguiente redacción para el artículo en comento.

TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE	TEXTO PROPUESTO POR EL MEN
<p>Artículo 3º. Conmemoración. Cada año, el 26 de agosto, el Ministerio del Interior en coordinación con El Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, adelantarán acciones de conmemoración para propiciar el desarrollo de programas, actividades y eventos, que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incidan en la inclusión de la niñez y adolescencia indígena como un asunto prioritario de la agenda pública, legislativa y mediática, así como de los órganos de control, las organizaciones y las autoridades indígenas del nivel nacional, regional y local; 2. Reivindiquen a los niños, las niñas y los adolescentes indígenas, incluyendo a quienes tienen diversidad funcional, como sujetos de derechos y de políticas públicas afirmativas diferenciales y especiales; 3. Celebren su vida, existencia y su rol en la pervivencia de la cultura de los pueblos indígenas; <p>Parágrafo. El Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y demás instituciones competentes, presentarán un informe en esta fecha a la Mesa Permanente de Concertación Indígena-MPC, y a la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas – CNMI, sobre la situación de vulnerabilidad y riesgo de exterminio de la niñez y adolescencia indígena, así como, del estado de avance e implementación de los programas orientados a la garantía de los derechos de esta población.</p>	<p>Artículo 3º. Conmemoración. Autorícese al Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, para que cada 26 de agosto, adelanten acciones de conmemoración para propiciar el desarrollo de programas, actividades y eventos, que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incidan en la inclusión de la niñez y adolescencia indígena como un asunto prioritario de la agenda pública, legislativa y mediática, así como de los órganos de control, las organizaciones y las autoridades indígenas del nivel nacional, regional y local; 2. Reivindiquen a los niños, las niñas y los adolescentes indígenas, incluyendo a quienes tienen diversidad funcional, como sujetos de derechos y de políticas públicas afirmativas diferenciales y especiales; 3. Celebren su vida, existencia y su rol en la pervivencia de la cultura de los pueblos indígenas; <p>Parágrafo. El Ministerio del Interior, con la información que para el efecto sea remitida por el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y demás instituciones competentes, deberá presentar un informe en esta fecha a la Mesa Permanente de Concertación Indígena-MPC, y a la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas – CNMI, sobre la situación de vulnerabilidad y riesgo de exterminio de la niñez y adolescencia indígena, así como, del estado de avance e implementación de los programas orientados a la garantía de los derechos de esta población.</p>

CONTENIDO

Gaceta número 506 - Martes, 14 de julio de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

	Págs.
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones.....	1
Carta de comentarios del ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley número 202 de 2019 cámara, por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana y se dictan otras disposiciones.....	2