



# 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 555

Bogotá, D. C., martes, 28 de julio de 2020

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 331 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se fomenta el trabajo digno  
del talento humano en salud y se dictan otras  
disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.,

Honorable Congresista

GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad.

**Asunto:** Consideraciones al Texto Aprobado en Primer Debate del Proyecto de ley número 331 de 2020 Cámara, *por medio del cual se fomenta el trabajo digno del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 334 de 2020 Cámara, *por la cual se promueve el respeto a la dignidad del Talento Humano en salud y se dictan otras disposiciones*.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en primer debate del proyecto de ley del asunto, en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal elevada por los honorables Representantes Norma Hurtado Sánchez, Carlos Eduardo Acosta, Jairo Cristancho

Tarache y Juan Carlos Reinales Agudelo, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º, tiene por objeto: “*contribuir al fortalecimiento, a la dignificación del talento humano en salud en el territorio colombiano, propendiendo por la calidad en la formación y garantizando condiciones de pago justo y oportuno conforme al artículo 18 de la Ley 1751 de 2015<sup>1</sup> y demás normas concordantes*”.

Para dar cumplimiento con el objeto propuesto, se plantean una serie de estrategias y mecanismos que se procederá a analizar a continuación:

#### **1. Consideraciones generales frente al proyecto de ley**

De manera general el presente proyecto de ley busca contribuir al fortalecimiento y a la dignificación del Talento Humano en Salud en el territorio colombiano, con las condiciones de oportunidad y garantías justas acorde con la Ley 1751 de 2015 y demás normas concordantes. Para ello se propone el pago justo y oportuno como uno de los factores a tener en cuenta para los procesos de habilitación, se crea el sistema de planificación del talento humano en salud, y define la estrategia nacional contra la violencia al Talento Humano en Salud, además de estar alienada con la estrategia mundial de la OMS sobre los recursos humanos de salud, a las actividades básicas de la secretaría de la OMS en apoyo a la estrategia mundial, a la Constitución Política de Colombia, y con las Leyes

<sup>1</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

100 de 1993<sup>2</sup>, Ley 776 de 2002<sup>3</sup>, 1751 de 2015 y 1164 de 2007<sup>4</sup>, y con el Decreto Ley 2663 de 1950<sup>5</sup>.

En ese orden, atendiendo el sentido general de la propuesta, se sugiere en todo caso, que debería existir un equilibrio entre los incentivos proporcionados y los resultados en materia de salud que se esperan, fortaleciendo aún más la necesidad de la iniciativa.

Así mismo, se considera que la interiorización de lo descrito en este proyecto, obliga a un redireccionamiento de las plataformas estratégicas de los prestadores, de manera que se vea reflejada tanto en su misión, visión, valores institucionales y políticas internas. En ese orden, resulta prioritario la inclusión en la política de recurso humano que se defina, de algunos hitos que se mencionan en el cuerpo del texto: incentivos, fortalecimiento de capacidades, pago justo y oportuno, entre otros, pues de otra manera dichas intenciones podrían visualizarse de manera segmentada y no impactar el propósito fundamental de la iniciativa, como se espera.

De otra parte, es importante precisar que de acuerdo con lo establecido por el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, y las competencias establecidas por la Ley 715 de 2001<sup>6</sup>, modificadas por la Ley 1955 de 2019<sup>7</sup>, la prestación de servicios de salud en forma directa por parte de la nación o por parte de las entidades territoriales, debe realizarse principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado.

En cuanto a las Empresas Sociales del Estado (ESE), es menester recordar que ellas dependen en su mayoría de los entes territoriales, pues solo 4 ESE del nivel nacional hacen parte del PGN: los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación, y los Institutos Cancerológico y Dermatológico, los cuales se rigen por Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Decreto número 1068 de 2015, de manera que el establecimiento de nuevas condiciones laborales para sus funcionarios deberá estar enmarcado en dicha normatividad. Adicionalmente, en estos casos deberá velarse porque su aplicación se ajuste a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 respecto al control de gastos de personal de entidades públicas del orden nacional:

<sup>2</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

<sup>4</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.

<sup>5</sup> Código Sustantivo del Trabajo.

<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>7</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

*“Las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad. Así mismo, deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal”.*

Adicionalmente, se considera que el proyecto de ley, debe definir claramente si *“talento humano en salud”*, corresponde al Talento Humano definido en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley 1164 de 2007, o corresponde a las personas que ejercen las profesiones y ocupaciones del área de la salud; o le aplicará únicamente al talento humano misional, exceptuando el talento humano administrativo.

La propuesta establece una remuneración mínima a los trabajadores de la salud, situación que incrementará los costos a las IPS y llevará a un aumento en el costo del aseguramiento, lo que a su vez llevará a un incremento en los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El proyecto de ley también debería incluir incentivos o exigencias para que las prestadoras mejoren el servicio, de tal modo que demanden personal cada vez más capacitado y mejor remunerado.

Ahora bien, de acuerdo en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup>, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, que ordene gasto deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo cual deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, sin embargo, la presente iniciativa legislativa no atiende el citado requisito, puesto que en la exposición de motivos no se incluyeron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso de los recursos que serían destinados para cumplir lo dispuesto en la misma.

## **2. Consideraciones frente a los artículos del Proyecto de Ley**

### **2.1. Frente a la modificación y adición de 3 incisos al artículo 2° de la Ley 1164 de 2007**

Respecto a los cambios propuestos en el artículo 2° referentes a la Ley 1164 de 2007, se sugiere revisar: (i) la redacción del concepto de **solidaridad**, (ii) la redundancia del concepto de **vocación de servicios**; igualmente y, (iii) la posible inconveniencia del concepto de **estabilidad**, por cuanto puede generar un precedente para dar lineamientos en orden de

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

estabilidad laboral reforzada, elemento que se estima inconveniente. Por otro lado, este principio resulta redundante pues el artículo 18 de la Ley 1751 de 2015 contiene disposiciones relacionadas con el respeto a la dignidad de los profesionales de la salud. En concreto se menciona que ellos “*estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales*”.

## 2.2. Frente a las definiciones

El artículo 3° del proyecto de ley, establece:

*Artículo 3°. Definiciones: Para efectos de la presente ley entiéndase por:*

*Actores o agentes del sistema de salud responsables de la prestación del servicio: Se entenderá por actores o agentes del sistema de salud a los responsables de la prestación del servicio de salud, redes públicas o privadas prestadoras de servicio de salud, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), instituciones prestadoras de servicios de salud públicas y privadas, gestores farmacéuticos, las entidades que suministren tecnologías en salud, así como las administradoras de riesgos laborales, las empresas o entidades de medicina prepagada y las entidades departamentales, distritales y municipales de salud.*

*Talento Humano en salud: Se entenderá por talento humano en salud lo contenido en el artículo 17 de la ley 1164 de 2007 o las normas que la adicionen o modifiquen.*

*Jornada del ejercicio del talento humano en salud: Es el período de tiempo diario durante el cual el talento humano en salud realiza sus actividades asistenciales en una institución prestadora de servicios de salud previniendo afectaciones a su propia salud y las de los pacientes.*

Frente a esta disposición, se sugiere incluir como actor o agente del sistema de salud responsable de la prestación del servicio, a las Empresas de Servicio de Ambulancia Prepagada (SAP); y exceptuar a las entidades territoriales. En relación con el talento humano en salud, definir claramente si se trata de aquel definido en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 1164 de 2007 o las personas que ejercen las profesiones y ocupaciones en salud establecidas en el artículo 17 ibídem.

## 2.3. Frente a la jornada del talento humano en salud

El artículo 5° del proyecto de ley, señala:

*Artículo 5°. De la jornada del talento humano en salud: Los actores o agentes del sistema de salud deberán respetar las jornadas máximas legales establecidas dentro de las diferentes modalidades de contratación vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, evitando jornadas extenuantes que puedan poner en peligro la seguridad de las personas y atentar contra la salud y la dignidad del talento humano en salud.*

*La práctica laboral del Talento Humano en Salud se ejercerá acorde con lo establecido en el presente artículo propendiendo por igualdad de oportunidades.*

*El Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo, deberán reglamentar los aspectos relacionados con la máxima duración de las jornadas permitidas en las instituciones prestadoras del servicio de salud, la realización continua de las mismas, jornadas extraordinarias, realización de disponibilidades, así como la inspección, vigilancia y control pertinentes sobre estos asuntos y las consecuencias de su incumplimiento, entre otros.*

*Parágrafo. Lo establecido en el presente artículo aplicará tanto para los contratos de trabajo, como también para formas de contratación civil y comercial en el ordenamiento jurídico colombiano que se celebren con el talento humano en salud.*

Al respecto, se debería aclarar si se trata de una modificación a lo previsto en el artículo 5° de la Ley 269 de 1996<sup>9</sup>, o una nueva regulación del tema y cómo se integra con la inspección, vigilancia y control, y sobre quién recaería dicha responsabilidad (Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Superintendencia Nacional de Salud, etc.).

En todo caso se sugiere incluir el texto subrayado y en negrilla:

*“El Ministerio de Salud y **Protección Social** y Ministerio de Trabajo, deberán reglamentar los aspectos relacionados con la máxima duración de las jornadas permitidas en las instituciones prestadoras del servicio de salud **para quienes trabajan en la modalidad de turnos en cada uno de los servicios**, la realización continua de las mismas, jornadas extraordinarias, realización de disponibilidades, así como la inspección, vigilancia y control pertinentes sobre estos asuntos y las consecuencias de su incumplimiento, entre otros.*

*Parágrafo. Lo establecido en el presente artículo aplicará tanto para los contratos de trabajo, como también para formas de contratación civil y comercial en el ordenamiento jurídico colombiano que se celebren con el talento humano **que presta servicios de salud**”.*

## 2.4. Frente al pago justo y oportuno

El artículo 6° de la iniciativa legislativa, que planea un pago oportuno y justo para el talento humano en salud, establece en su parágrafo lo siguiente:

*Parágrafo. Los agentes o actores del sistema de salud responsables del pago de servicios al talento humano en salud, garantizarán el flujo de dinero que sea necesario, con el propósito que las Instituciones prestadoras de salud estén al día con todas las obligaciones laborales y/o contractuales del talento humano en salud, de cada una de ellas*

<sup>9</sup> Por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público.

independientemente de su tipo de vinculación, las cuales tendrán prioridad sobre cualquier otro pago.

Este párrafo puede tener una interpretación en la que el Gobierno nacional, a través de la ADRES como pagador central de todo el sistema, se vería obligado a hacer desembolsos que rompan la estructura del aseguramiento que ofrece la prima de la UPC. Esta situación sería muy inconveniente pues la Nación estaría internalizando una parte del riesgo financiero que debe ser gestionado por las EPS y las IPS, convirtiendo a estos agentes en fuentes de presión fiscal considerable. Así mismo, podría dar pie a que el mal manejo financiero de instituciones prestadoras de salud, deliberado o accidental, deba financiarse con recursos públicos por cuenta de la garantía de recursos para el pago de sus obligaciones laborales o contractuales con el talento humano en salud.

### 2.5. Frente a las reglas para el pago

Los numerales 5 y 6 del artículo 7 de la iniciativa legislativa, consagran:

*Artículo 7°. Reglas para el pago: Para el reconocimiento y pago al talento humano en salud, se deberá tener en cuenta lo siguiente:*

(...)

5. *El Solicitante deberá aportar copia de su contrato correspondiente. Cuando no lo tenga, deberá manifestar bajo juramento ante la entidad ante la cual solicite el pago, que se entiende presentado con la solicitud, que no existen soportes documentales de la vinculación o que no le entregaron copia del contrato.*
6. *En el caso que la entidad no controvierta la solicitud, guarde silencio, dentro de los términos establecidos en la ley 1755 de 2015, se deberá proceder a pagar la suma solicitada de manera inmediata.*

Respecto a estos numerales, cabe mencionar que en el ámbito de la contratación de la administración pública, no son coherentes con la realidad, toda vez que de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 80 de 1993<sup>10</sup>, los contratos que celebren las entidades estatales deben contar por escrito, y estas deben establecer las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.

Adicionalmente, no precisa si lo señalado se configura como requisito para el pago oportuno o si la presentación de copia del contrato se debe realizar para el pago de obligaciones laborales atrasadas. En el evento en que el requisito de la copia del contrato sea para el pago, debe tenerse en cuenta que se estaría imponiendo barreras al pago oportuno (Decreto 019 de 2012<sup>11</sup>).

Finalmente, se sugiere contemplar lo establecido en el artículo 7° a través de una reglamentación a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.

### 2.6. Frente a las garantías de la prestación del servicio de salud

El artículo 8° establece, entre otros, que “*en ningún caso la consulta primera vez por parte de un profesional podrá ser inferior a 30 minutos y 40 minutos en caso de que se trate de atención por parte de profesional especialista*”. Se sugiere eliminar esta restricción y que sea el Ministerio de Salud y Protección Social quien establezca la duración mínima que garantice tanto la correcta atención en salud como la suficiencia de los recursos disponibles.

La redacción del párrafo primero del citado artículo 8° se encuentra incompleta. Y se sugiere incluir el texto subrayado y en negrilla al párrafo segundo:

*“Parágrafo 2°. Las Instituciones públicas Prestadoras de Salud en coordinación con la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), o quien haga sus veces, cumplirán las normas dispuestas para los empleados públicos del orden territorial, garantizará que la selección del Talento Humano en Salud, se realice como resultado de una evaluación objetiva y transparente, de criterios técnicos, psicológicos y preocupacionales que permitan proveer los cargos, según los perfiles requeridos, conjugando estos principios con los requisitos propios de ingreso a empleo público”.*

### 2.7. Frente a los riesgos laborales

Ahora bien, el artículo 9° de la iniciativa legislativa, dispone:

*Artículo 9°. Riesgos laborales. Toda institución que integre el Sistema General de Seguridad Social en Salud y que contrate Talento Humano en Salud contará con una política de salud ocupacional, de riesgos laborales y epidemiológicos orientada a favorecer la adecuada y oportuna promoción de condiciones de trabajo saludable, así como la prevención de efectos nocivos en su salud por condiciones de trabajo inadecuadas. La protección de riesgos laborales para miembros del Talento Humano en Salud se hará conforme a lo dispuesto en la Ley 776 de 2002 y demás normas concordantes, para lo cual se deberá surtir su afiliación inmediata al Sistema General de Riesgos Profesionales.*

*Las instituciones del sector salud deberán garantizar la correcta y oportuna aplicación de las obligaciones legales en el ámbito de la salud ocupacional y de riesgos laborales y epidemiológicos favoreciendo la constitución de equipos de trabajo técnicamente competentes en dichos ámbitos en las instalaciones donde el Talento Humano en Salud ejerce su profesión y ocupación, propiciando la cobertura de planes y programas preventivos en todas las instituciones, establecimientos y centros que contraten Talento Humano en Salud, optimizando el uso de los recursos disponibles para*

<sup>10</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>11</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

dicha finalidad y favoreciendo la relación activa con las Administradoras de Riesgos Laborales.

*El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con las instituciones del sector salud que contrate Talento Humano en Salud promoverán la incorporación de un enfoque de trabajo preventivo a partir del desarrollo de programas de vigilancia sobre los riesgos laborales y epidemiológicos.*

Por lo tanto, este artículo debería articularse con la regulación que frente al tema establece la Ley 100 de 1993. No establece el rol de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) en el objetivo de favorecer la adecuada y oportuna promoción de condiciones de trabajo saludable, así como la prevención de efectos nocivos en su salud por condiciones de trabajo inadecuadas. El artículo únicamente hace referencia a la obligación de afiliar al personal en la ARL; sin precisar que, la Administradora como agente del sistema de salud responsable de la prestación del servicio, debería apoyar y articular la constitución de equipos de trabajo técnicamente competentes en las instalaciones donde el Talento Humano en Salud ejerce su profesión y ocupación.

## **2.8. Frente al bienestar para el talento humano en salud**

El artículo 10 del proyecto de ley, determina:

*Artículo 10. Bienestar para el talento humano en salud. Las instituciones que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud buscarán favorecer el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar del Talento Humano en Salud creando espacios e instancias donde puedan desarrollar actividades que su desarrollo personal y profesional desde una perspectiva de integralidad y trato digno y abarcando aspectos laborales, económicos, culturales, académicos, deportivos y familiares.*

*Parágrafo 1. Cada institución podrá organizar actividades complementarias que tiendan a mejorar la calidad de vida y el bienestar del Talento Humano en Salud y que satisfagan las necesidades existentes en esos ámbitos. En todo caso, todas las actividades de mejoramiento de calidad de vida y bienestar deberán contemplar acompañamiento en casos de violencia intrafamiliar, adicciones y salud mental.*

*Parágrafo 2°. La incorporación del Talento Humano en Salud a los espacios e instancias de calidad de vida y bienestar creadas independientemente de la modalidad contractual.*

Al respecto, se sugiere enmarcar este artículo dentro de una política interna de bienestar del recurso humano en salud, que debería regularse de manera general en el presente proyecto.

## **2.9. Frente al Sistema de Remuneración del Talento Humano en Salud**

En este sentido, el artículo 11 del proyecto de ley, establece:

*Artículo 11. Sistema de Remuneración del Talento Humano en Salud. El Ministerio de Salud y Protección Social creará el Sistema de*

*Remuneración del Talento Humano en Salud dentro de los 12 (doce) meses siguientes a la expedición de esta ley, con el objeto de establecer los costos mínimos obligatorios para la remuneración del personal en salud contratado por cualquier entidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este sistema se ajustará a los distintos grupos profesionales y ocupacionales que conforman el Talento Humano en Salud, según los criterios de niveles de formación, años de experiencia, grado de responsabilidad, jornadas de trabajo, desempeño y mérito. El Sistema de Remuneración del Talento Humano en Salud considerará los aspectos específicos de libertad económica y mercado laboral en salud de acuerdo a la demanda y oferta del sector de la salud.*

*El sistema garantizará la protección del núcleo esencial del derecho al trabajo del Talento Humano en Salud bajo los parámetros objetivos para establecer el mínimo de remuneración las normas laborales vigentes de trabajo digno, salario justo, permanencia, continuidad, así como la recuperación y retribución de los costos de formación técnica, tecnológica, profesional, de especialización y subespecialización.*

*Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, El Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Observatorio de Talento Humano en Salud, deberá realizar los estudios diagnósticos necesarios para establecer los costos mínimos de remuneración dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley.*

Así las cosas, el artículo 11 crea pisos de remuneración especiales para el talento humano en salud aun cuando en el marco legal colombiano ya existe un piso salarial para todas las profesiones: el salario mínimo. Hay que tener en cuenta que los criterios de eficiencia de los mercados, principalmente la formación de precios, tiene dificultades para ser incorporada en actos administrativos con la velocidad que requiere el mercado por lo que esta medida podría generar ineficiencia, bien sea estableciendo salarios por encima de la productividad marginal de los trabajadores, lo cual generaría costos fiscales adicionales a la Nación sin justificación económica que los sustente, o desempleo, en caso de que los precios de referencia resultaran superiores a la disponibilidad a pagar de los prestadores, determinada por la productividad laboral del talento humano en salud.

Además, es conveniente señalar que una política como esta podría convertirse en una fuente considerable de gastos crecientes en caso de que hubiera estabilidad laboral reforzada especialmente, considerando los incentivos incorporados a través del artículo 6°. Así mismo, dependiendo del esquema de compensación que se estableciera, podría generarse selección adversa a favor de trabajadores menos capacitados.

## 2.10. Frente al Sistema Electrónico de Vinculación de Talento Humano en Salud

El artículo 12 de la iniciativa legislativa, señala:

*Artículo 12. Sistema Electrónico de Vinculación de Talento Humano en Salud. El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y en la Ley 1581 de 2012, crearán un Sistema Electrónico de Vinculación de Talento Humano en Salud que deberá ser aplicado e implementado por toda institución del Sistema General de Seguridad Social en Salud que contrate Talento Humano en Salud. En dicho sistema se deberán registrar documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad contractual, así como los montos de remuneración y beneficios prestacionales del Talento Humano en Salud. Para lograr un mayor alcance del sistema, se podrán utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual y de remuneración serán señalados por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Parágrafo. La Superintendencia Nacional de Salud deberá realizar un análisis de los precios de mercado el valor de las remuneraciones establecidas en los contratos de trabajo que se registren en el Sistema Electrónico de Vinculación de Talento Humano en Salud; en virtud de lo cual, creará el sistema de precios de referencia para remunerar el Talento Humano en Salud por parte de las instituciones del SGSSS que los contrate, del cual se servirá para ejercer la inspección, control y vigilancia de los precios de la vinculación, así como su concordancia y ajuste con el Sistema de Remuneración del Talento Humano en Salud, deviniendo en las sanciones correspondientes para quienes incumplan las disposiciones aquí previstas relativas al Sistema de Remuneración del Talento Humano en Salud, en especial para lo concerniente al artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo.*

En ese orden de ideas, el artículo 12 propone la creación de un sistema electrónico de vinculación de talento humano, lo cual puede resultar en una redundancia pues, en la actualidad, se puede obtener información similar a través de RETHUS y PILA. No obstante, en caso de persistir con esta propuesta, para efectos de determinar el costo que tendría la implementación de este sistema electrónico de vinculación, se toma como referencia los gastos que demandó el “Observatorio Laboral para la Educación”<sup>12</sup> a cargo del Ministerio de Educación Nacional, la creación del Sistema implicaría alrededor de \$3.268 millones solo para la puesta en marcha, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2020 se han destinado alrededor de \$2.500 millones

al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Ahora bien, también se propone la creación de precios de referencia para el sistema, lo cual, si bien como indicador puede resultar interesante, no se puede obligar a los contratantes a tomar los precios de referencia como mínimos por las razones citadas previamente. En ese sentido, la medida crearía costos adicionales para el sistema sin generar nuevos beneficios, pues en la actualidad ya existen una serie de manuales tarifarios (ISS, SOAT) que son usados, en mayor o menor medida, como referentes sin que los actores deban necesariamente sujetarse a los mismos. La situación contraria supone que el Estado es capaz de obtener mayor y mejor información que los agentes para cada uno de los servicios y tecnologías que se financian a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y fijar el precio más eficiente para cada una de estas. En caso de que el precio fijado sea más alto o bajo que el de mercado se generarían desequilibrios e ineficiencias.

## 2.11. Frente a los criterios de suficiencia patrimonial

El artículo 15 del proyecto de ley, señala:

*Artículo 15. Criterios de suficiencia patrimonial. Los criterios definidos por la presente ley, acerca del pago oportuno serán tenidos en cuenta por el Ministerio de Salud y Protección Social para definir las condiciones de habilitación en el criterio de suficiencia patrimonial, cuya reglamentación debe expedirse en el período establecido en la presente ley.*

*También será criterio de suficiencia patrimonial el concepto favorable por el Ministerio de Trabajo, en relación con el cumplimiento del pago de obligaciones laborales y/ o contractuales con el talento humano en salud por parte de las entidades contratantes, para lo cual todos los agentes del sistema general de seguridad social en salud y en general todos los que tengan personal de talento humano en salud contratado bajo cualquier modalidad, tendrán la obligación de reportar anualmente de acuerdo a los plazos establecidos por el Ministerio de Trabajo, que en todo caso no podrá superar al 31 de diciembre de cada anualidad, la siguiente información:*

1. *El listado del talento humano en salud que presta servicios asistenciales en la institución,*
2. *Tipo de vinculación.*
3. *Períodos de mora en el pago al talento humano en salud que presta servicios asistenciales.*
4. *Pago al sistema de seguridad social en riesgos laborales, en caso que el mismo esté a cargo del contratante.*
5. *Comprobantes de pago del último año.*

<sup>12</sup> Actualizado por IPC a precios de 2020.

6. *Copia del pago de la planilla de seguridad social del último año, en caso que el mismo esté a cargo del contratante.*
7. *Copia de pago de parafiscales del último año, en caso que el mismo esté a cargo del contratante.*

*El Ministerio de Trabajo realizará la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la anterior información, para lo cual diseñará e implementará el mecanismo pertinente que deberá ser reglamentado.*

El anterior reporte de información podría formar parte del módulo del sistema de administración de riesgos. Insumo además del Observatorio de Recurso humano en salud también regulado en esta iniciativa. En este sentido se haría un uso eficiente y óptimo de las herramientas disponibles.

### **2.12. Frente a la formación y participación**

El artículo 16 de la iniciativa legislativa, preceptúa:

*Artículo 16. Formación y participación. Las instituciones y programas de formación y desempeño del Talento Humano en Salud, propenderá por la capacitación continua y de calidad en la formación del Talento Humano en Salud considerando como objetivos:*

- i. *Mejorar el desempeño laboral del Talento Humano en Salud mediante la adquisición de nuevas competencias o el desarrollo de las ya existentes, integrando sus dimensiones técnicas, sociales, de equidad, de calidad, de participación y de ética;*
- ii. *Satisfacer las necesidades de desarrollo personal, profesional y ocupacional del Talento Humano en Salud durante su ciclo formativo y laboral;*
- iii. *Implementar procesos de adquisición y actualización de conocimiento sobre el SGSSS, los objetivos y metas en salud, mejoramiento de la calidad de la atención y trato al usuario y/o paciente, actualización respecto a tecnologías de la información vinculada al sector, entre otros aspectos que le recomiende el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud al Ministerio de Salud y Protección Social;*
- iv. *Reconocer la necesidad de respaldar el ejercicio de la misionalidad del Talento Humano en salud, lo cual exige adoptar medidas que propendan por su permanencia y continuidad en el ejercicio de esta vocación.*

*Las instituciones que contraten Talento Humano en Salud fomentarán y fortalecerán el funcionamiento de las instancias de participación institucional existentes, donde se incluyan representantes institucionales y miembros del Talento Humano en Salud, con el fin de que dentro de sus temarios se incluyan asuntos como pertinencia, calidad y necesidades en la formación de Talento Humano cuyas conclusiones deberán ser trasladadas a las respectivas secretarías de salud, quien a su vez*

*deberá reportarlas ante el del observatorio del talento humano en salud del que trata el artículo 8° de la Ley 1164 de 2007.*

*El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social se articularán en la incorporación de metodologías de evaluación de enseñanza al Talento Humano en Salud, además de la contribución en mecanismos de formación, perfeccionamiento y capacitación considerando estrategias orientadas a ese propósito. Para lograr un mejor resultado, podrán contemplar la utilización de diversas modalidades de enseñanza y aprendizaje, de acuerdo con las características de los destinatarios, de los contenidos a desarrollar y su pertinencia con relación a la función desarrollada, considerando las combinaciones más adecuadas para lograr mayor efectividad posible, además de la evaluación de la oferta nacional e internacional disponible. Los recursos necesarios para el desarrollo de la contribución en mecanismos de los planes y programas de formación, perfeccionamiento y capacitación serán objeto de uso eficiente en pro de la sostenibilidad financiera.*

*Parágrafo. Las anteriores consideraciones, sin perjuicio de lo ya establecido en el artículo 13 de la Ley 1164 de 2007 reformado por el artículo 88 de la Ley 1438 de 2011.*

El contenido de este artículo, estaría asociado al proceso de gestión de la salud pública denominado “Desarrollo de Capacidades” a cargo de las entidades territoriales, cuyas directrices técnicas han sido orientadas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Al interior de las organizaciones debe existir una acción orientada a dicho propósito en el marco de la política general de recurso humano que defina.

### **2.13. Frente a los incentivos al Talento Humano en Salud**

Adicionalmente, el artículo 17 del proyecto de ley, propone lo siguiente:

*Artículo 17. Incentivos Al Talento Humano En Salud. Además de los estímulos e incentivos que dispone al artículo 30 de la Ley 1164 de 2007, el Talento Humano en Salud tendrá los siguientes incentivos.*

*El Ministerio de Salud y Protección Social revisará periódicamente el esquema de incentivos existentes, buscando retribuir adecuadamente el aporte del Talento Humano en Salud en el marco de la normatividad vigente.*

*El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará dentro de los 6 (seis) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el desarrollo de incentivos que promuevan el reconocimiento explícito del trabajo bien realizado y de la trayectoria del Talento Humano en Salud a través de mecanismos de incentivos.*

*El Gobierno nacional establecerá incentivos académicos, investigativos y económicos para los profesionales de la salud que presten sus servicios en*

*zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso por un período mínimo de seis (6) meses continuos, tanto en el sector público como privado, de acuerdo con las necesidades de los profesionales de la salud.*

Al respecto, se considera que las EPS, como gestoras del riesgo en salud, son quienes deben establecer esquemas de incentivos para sus empleados. La legislación vigente tanto en la Ley 1164 de 2007 como en el artículo 101 de la Ley 1438 de 2011<sup>13</sup> ya ha establecido algunos lineamientos que propenden por establecer incentivos que mejoren la calidad de vida del talento humano en salud, por lo que, lo aquí propuesto, resulta innecesario, no obstante, si se persiste en estos incentivos de forma adicional a los ya contemplados, se podría generar un costo adicional al Sistema General de Seguridad Social en Salud, que dependería de la cantidad y valor de los mismos, pero que en todo caso no están contemplados en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector Salud.

#### **2.14. Frente a los indicadores cuantitativos de violencia contra el talento humano en salud**

El artículo 21 de la iniciativa legislativa, recoge lo siguiente:

*Artículo 21. Indicadores cuantitativos de violencia contra el talento humano en salud. El Ministerio de Salud y Protección Social, con el acompañamiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), diseñará e implementará un mecanismo de seguimiento y medición sobre los casos de violencia al talento humano en salud, como política pública de registro e información.*

Este artículo debería establecer un plazo máximo para el diseño y la implementación del mecanismo de seguimiento y medición sobre los casos de violencia al talento humano en salud.

#### **2.15. Frente a la modificación del artículo 8 de la Ley 1164 de 2007**

El artículo 27 del proyecto de ley, determina:

*Artículo 27. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1164 de 2007, el cual quedará así.*

*Artículo 8°. Del Observatorio Del Talento Humano En Salud. Créase el Observatorio del Talento Humano en Salud, como una instancia del ámbito nacional y regional, cuya administración y coordinación estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. Estará encargado del análisis de la información y generación de datos sobre el Talento Humano en Salud, buscando con ello identificar los principales retos, desafíos y dificultades que se presentan en el sector.*

*Para el cumplimiento de sus objetivos, el Observatorio de Talento Humano en Salud se articulará con el Registro Único Nacional del Talento*

*Humano en Salud – RETHUS, DAFP, Secretarías de Salud Departamentales, Universidades, y Oficinas de Talento Humano de entidades del sector salud de gran Impacto Nacional, con el propósito de retroalimentar las experiencias individuales y con ello apoyar el desarrollo del sistema de planificación y gestión del personal en salud, buscando generar datos que apoyen los procesos de toma de decisiones para mejorar la calidad y las condiciones laborales del Talento Humano en Salud.*

Este artículo debería involucrar un punto crítico respecto al déficit de talento humano especialista en los departamentos, con el objeto que en el mismo articulado se establezcan fórmulas de solución para que el desplazamiento de pacientes sea más efectivo y menos costoso para el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

#### **2.16. Frente a la modificación y adición de un párrafo al artículo 26 de la Ley 100 de 1993**

El artículo 28 de la iniciativa legislativa, propone lo siguiente:

*Artículo 26. Objeto del fondo. El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como Talento Humano en Salud independiente, artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.*

*El subsidio se concederá parcialmente para reemplazar los aportes del empleador y del trabajador, o de este último en caso de que tenga la calidad de trabajador independiente, hasta por un salario mínimo como base de cotización. El Gobierno nacional reglamentará la proporción del subsidio de que trata este inciso.*

*Los beneficiarios de estos subsidios podrán escoger entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pero en el evento de seleccionar esta última opción, solo podrán afiliarse a fondos que administren las sociedades administradoras que pertenezcan al sector social solidario, siempre y cuando su rentabilidad real sea por lo menos igual al promedio de los demás fondos de pensiones de conformidad con lo establecido en la presente ley.*

*Para hacerse acreedor al subsidio el trabajador deberá acreditar su condición de afiliado del Régimen General de Seguridad Social en Salud, y pagar la porción del aporte que allí le corresponda.*

<sup>13</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

*Estos subsidios se otorgan a partir del 1° de enero de 1995.*

*Parágrafo 1°. No podrán ser beneficiarios de este subsidio los trabajadores que tengan una cuenta de ahorro pensional voluntario de que trata la presente ley, ni aquellos a quienes se les compruebe que pueden pagar la totalidad del aporte.*

Al respecto cabe señalar que, por ley, las personas que hacen parte del Talento Humano en Salud independiente no pueden ser contratados por montos menores al Salario Mínimo, es decir, que cumplen con las características descritas en el parágrafo 1° por lo que se pueden considerar cotizantes con capacidad de pago completa.

En virtud de lo anterior, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y se haga énfasis en lo siguiente:

1. El establecimiento de nuevas condiciones laborales para los funcionarios de las Empresas Sociales del Estado (ESE) deberá guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011.
2. Respecto a las definiciones del artículo 3°, se sugiere incluir como actor o agente del sistema de salud responsable de la prestación del servicio, a las Empresas de Servicio de Ambulancia Prepagada (SAP); y exceptuar a las entidades territoriales.
3. El parágrafo del artículo 6° suscita una interpretación en la cual el Gobierno nacional, a través de la ADRES como pagador central de todo el sistema, se vería obligado a hacer desembolsos que rompan la estructura del aseguramiento que ofrece la prima de la UPC y esto resulta altamente inconveniente, en la medida en que la Nación estaría asumiendo una parte del riesgo financiero de competencia exclusiva de las EPS y las IPS.
4. Los numerales 5 y 6 del artículo 7° deberían ajustarse a lo contemplado en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, según el cual los contratos que celebren las entidades estatales deben contar por escrito, y estas deben establecer las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales. Adicionalmente, no precisa si lo señalado se configura como requisito para el pago oportuno o si la presentación de copia del contrato se debe realizar para el pago de obligaciones laborales atrasadas.
5. Se sugiere eliminar la restricción del tiempo de consulta impuesta en el artículo 8°, dejando en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social la determinación de la duración mínima que garantice tanto la correcta atención en salud como la suficiencia de los recursos disponibles.
6. El artículo 9° debe articularse con este artículo, debería articularse con la regulación que frente al tema establece la Ley 100 de 1993.
7. El artículo 11 crea pisos de remuneración especiales para el talento humano en salud sin considerar que en el marco legal colombiano ya existe un piso salarial para todas las profesiones: el salario mínimo.
8. El artículo 12 propone la creación de un sistema electrónico de vinculación de talento humano, lo cual puede resultar en una redundancia pues, en la actualidad, se puede obtener información similar a través de RETHUS y PILA. Adicionalmente, propone crear precios de referencia para el sistema, lo cual acarrearía costos adicionales para el sistema sin generar nuevos beneficios, sin considerar que actualmente existen una serie de manuales tarifarios (ISS, SOAT) que son usados, en mayor o menor medida, como referentes sin que los actores deban necesariamente sujetarse a los mismos.
9. Frente a la propuesta contenida en el artículo 17, las EPS, como gestoras del riesgo en salud, son quienes deben establecer esquemas de incentivos para sus empleados. No obstante, en la legislación vigente se encuentran algunos lineamientos que propenden por establecer incentivos que mejoren la calidad de vida del talento humano en salud, por lo que lo propuesto, resulta innecesario.
10. El artículo 21 debería establecer un plazo máximo para el diseño y la implementación del mecanismo de seguimiento y medición sobre los casos de violencia al talento humano en salud.
11. En cuanto al parágrafo del artículo 28, debe señalarse que las personas que integran el Talento Humano en Salud como independiente no pueden ser contratados por montos menores al Salario Mínimo, por lo que se pueden considerar cotizantes con capacidad de pago completa.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**  
 Viceministro Técnico  
 DGPPN/DAFI/DGREGS/OAJ

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE  
2019 CÁMARA**

*por medio del cual se sustituye el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 del 2000.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Referencia:** Concepto Proyecto de ley número 283 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 283 de 2019 Cámara, *por medio del cual se sustituye el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 del 2000.*

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,



**MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. Juan Carlos Lozada Vargas (Coordinador Ponente)  
Ponente: H.H.R.R. Buenaventura León León, Edward David Rodríguez Rodríguez, Erwin Arias Betancour, Justina María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Altán Urbano y Jorge Enrique Burgos Lugo.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

### Objeto

El proyecto de ley tiene como objeto sustituir el Título XI del Código Penal colombiano en aras de actualizar su contenido, introducir nuevos tipos penales, así como ajustar los verbos rectores y las modalidades de los actuales delitos en contra de los recursos naturales y el medio ambiente, permitiendo valorar la sanción de acuerdo al Impacto Ambiental (IA), consecuencia del actuar típico, antijurídico y reprochable de quien comete la conducta, estableciendo de manera coherente y armónica unos mínimos y máximos punitivos, tanto en tiempos como en multas.

### Motivación

La iniciativa se configura como una respuesta ante los cambios sociales, políticos y económicos que han conllevado a que las medidas dispuestas en el Código Penal Colombiano, destinadas a la protección del ambiente no resulten suficientes. El autor argumenta que es necesario robustecer

la lucha contra la alteración y destrucción del ambiente, corrigiendo los actuales tipos penales que han resultado ineficaces y no proporcionales, e introduciendo prohibiciones a conductas que, a pesar de no encontrarse tipificadas, producen un impacto ambiental negativo en la biodiversidad del país.

En la justificación de la iniciativa se exponen los antecedentes jurídicos y normativos sobre la materia, se realiza un ejercicio comparado respecto de la regulación penal de otros países en materia ambiental y se describen detalladamente las medidas propuestas en relación con cada uno de los tipos penales a adicionar, modificar o suprimir de la legislación vigente.

## II. CONSIDERACIONES TÉCNICO JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que le corresponde pronunciarse sobre el artículo 3° que contiene disposiciones relacionadas con el sector educativo.

El artículo 3° de la iniciativa dispone:

*“Artículo 3°. Pedagogía sobre el ambiente. Los establecimientos educativos de educación básica, media podrán incluir en su Proyecto Educativo Institucional, una cátedra ambiental que busque la comprensión, el fomento y la participación ciudadana para generar conciencia ambiental sobre el buen uso de los recursos naturales, las prácticas que son contrarias a la sostenibilidad, la importancia de las áreas de especial importancia ecológica y las regulaciones y leyes sobre la materia.*

*Las universidades atendiendo su autonomía igualmente podrán considerar incluir dicho proyecto de formación.*

**Parágrafo.** *El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación promoverán programas de formación docente para el desarrollo de las mencionadas estrategias”.*

Del análisis de la norma propuesta se observa que la misma afecta las disposiciones establecidas constitucional y legalmente para los niveles de educación de básica, media y superior universitaria. A continuación se presentan las consideraciones formuladas por el Ministerio de Educación Nacional.

### 1. Consideraciones frente a la educación básica y media

Además de las consideraciones de constitucionalidad mencionadas en los puntos anteriores, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que la mayoría de los contenidos dispuestos en el artículo 3°, ya se encuentran incluidos en las disposiciones legales vigentes, como se presenta a continuación:

- **De la Política Nacional de Educación Ambiental**

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecieron la Política Nacional de Educación Ambiental, institucionalizada mediante la

Ley 1549 de 2012, por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial, en la cual se definió, dentro de sus estrategias, la inclusión de la dimensión ambiental en la educación formal a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE).

Dichos proyectos, buscan la integración de la educación ambiental a las propuestas curriculares de los establecimientos educativos, a través de la comprensión de las relaciones de interdependencia entre los factores biofísicos, culturales y sociales, propios de sus contextos locales, regionales y nacionales, que conlleven a los niños, niñas y adolescentes, a tomar decisiones éticas y responsables frente al ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8° de la mencionada ley. Así, al reconocer el contexto particular del territorio en el que se ubica cada establecimiento educativo, se pueden abarcar situaciones y problemas ambientales reales, abordando temas como: biodiversidad, minimización y gestión integral de residuos sólidos, cambio climático y sistema hídrico. Por supuesto, se reitera que de acuerdo con sus necesidades pueden incluir y profundizar otros temas de orden ambiental, desde el enfoque sistémico de cada una de las regiones.

- **De los lineamientos dispuestos en la Ley General de Educación sobre la educación ambiental**

La Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación, en coherencia con lo previsto en el artículo 67 de la Constitución Política de 1991, estableció en su artículo 23 que las “Ciencias naturales y educación ambiental” se configuraría como una de las áreas obligatorias y fundamentales para la educación básica, las cuales necesariamente se tendrían que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional y tendrían que comprender el 80% del plan de estudios.

El área de “Ciencias naturales y educación ambiental” cuenta con estándares básicos de competencias, que incluyen entre otros aspectos:

- Reconocimiento de la importancia de animales, plantas, agua y suelo del entorno propio, y propuestas de estrategias para cuidarlos.
- Respeto y cuidado de los seres vivos y objetos del entorno.
- Valoración y utilización del conocimiento de diversas personas del entorno.
- Proponer alternativas para cuidar el entorno propio y evitar peligros que lo amenazan.
- Diseñar y aplicar alternativas para el manejo de los residuos sólidos en el colegio
- Identificar y describir la flora, la fauna, el agua y el suelo del entorno propio.

En la misma línea, el Ministerio de Educación Nacional, ha establecido los estándares básicos

de competencias ciudadanas<sup>1</sup>, que de manera transversal deben permear los procesos pedagógicos de los establecimientos educativos. De igual forma, es relevante mencionar que en el marco de las orientaciones para la implementación de la Cátedra para la Paz elaboradas por el Ministerio de Educación Nacional<sup>2</sup>, se establece que los establecimientos educativos de preescolar, básica y media podrán aprovechar las áreas transversales para incorporar contenidos de la cultura de la paz y el desarrollo sostenible, y dentro de los contenidos de la cátedra se establece la inclusión de temas relacionados con el uso sostenible de los recursos naturales y la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- **De la autonomía escolar**

Las instituciones educativas según el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, cuentan con autonomía escolar para organizar las áreas de conocimiento e incluir nuevas asignaturas, así como adaptar algunas áreas de acuerdo con las necesidades y características de su contexto. El artículo en comento dispone:

*“Artículo 77. Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.*

*Parágrafo. Las Secretarías de Educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente ley”.*

Frente al particular la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha manifestado que “la autonomía escolar -salvo casos excepcionales en los que se trate de una educación muy especial, como las contempladas en el artículo 68 superior, inciso sexto- es menor que la universitaria. Pero esto no conduce a pensar que exista un plan rígido e inflexible, unilateral y absoluto del Estado en materia educativa, porque la esencia misma de la función pedagógica necesita de cierta discrecionalidad, propia del derecho de educar. Igualmente, las libertades de cátedra de enseñanza y de investigación están predicadas

<sup>1</sup> <https://intranetmen.mineducacion.gov.co/comunidades/srhse/Historico/Bienestar%20Laboral%20Docente/2.1%20Inducción%20Adelante%20Maestros/Inducción%20Docentes%20Orientadores/2.%20Materiales/2%20EST-COMPETENCIAS%20CIUDADANAS.pdf>

<sup>2</sup> <https://aprende.colombiaaprende.edu.co>

<sup>3</sup>

*también de forma incondicional a los colegios, así como el sano pluralismo: diversidad de medios que conducen al mismo fin formativo*”, (negritas por fuera del texto). En la misma sentencia manifestó que las instituciones educativas requerían de un margen de autonomía para alcanzar su misión, la cual estaría limitada en primer lugar, por los fines de la educación en sí misma, por el orden público, el bien común y la legalidad que impera sobre la materia, de acuerdo con la filosofía de la Constitución.

Como bien se observa, ya se viene realizando en los establecimientos educativos un proceso pedagógico para abordar las situaciones ambientales propias de su contexto, por ello, y de acuerdo con la autonomía institucional, respetuosamente se considera que no es necesario incluir una nueva cátedra ambiental, toda vez que, los contenidos propuestos ya se vienen adelantando en las instituciones educativas de acuerdo con la normatividad vigente y en el marco de su autonomía institucional, tal como lo dispone la Ley 115 de 1994.

Por último, se destaca que la incorporación de cátedras o de temas puntuales de enseñanza va en contravía de las propuestas curriculares contemporáneas, que son más interdisciplinarias y se consolidan a partir del desarrollo integral, las habilidades y competencias requeridas para la sociedad del conocimiento, y apuntan a la formación de un ciudadano capaz de abordar la realidad de una manera holística para enfrentar los retos del mundo actual y del futuro.

- **De los programas de formación docente**

En relación con lo dispuesto en el párrafo, el Ministerio de Educación Nacional advierte que este puede desconocer la normativa relacionada con la descentralización política y administrativa colombiana en el Sector educativo, la cual ha sido fundamental para permitir el posicionamiento de las secretarías de educación y los establecimientos educativos como espacios donde se materializa una educación pertinente y de calidad para todos. Esta organización conlleva a dinámicas autónomas que traen consigo la necesidad de organizar planes y proyectos que apunten al logro de los objetivos y las metas establecidas regional y nacionalmente.

En el marco del Sistema Colombiano de Formación de Docentes (MEN; 2013) se establecen tres subsistemas de formación (inicial, en servicio o continua y avanzada) que se reconocen en tres ejes transversales a saber: evaluación, investigación y pedagogía. En el mismo se describen con suficiencia los alcances de cada subsistema y de igual forma se reconocen los actores del sector educativo encargados de la dinamización de cada uno de estos subsistemas.

En particular el subsistema de formación en servicio *“contempla la formación de los educadores vinculados laboralmente al ejercicio de la profesión docente. Su vivencia como educador exige una formación continua y la necesaria cualificación, reflexión, sistematización y socialización de la*

*experiencia educativa y pedagógica. La formación en servicio está orientada principalmente a una formación contextualizada acorde con los requerimientos del que hacer pedagógico que el educador reconfigura en su ámbito laboral. Debe ser consecuente con las acciones educativas dirigidas a los niveles, poblaciones y campos de saberes en los que se ocupa.* (MEN; p.61).

Cada entidad territorial certificada de acuerdo con sus particularidades y debido a las competencias otorgadas por la Ley 715 de 2001 para la administración del servicio educativo, debe incorporar en su respectivo Plan sectorial de desarrollo educativo, de acuerdo con lo que estipulan la Ley 115 de 1994 y el Decreto número 709 de 1996, un Plan Territorial de Formación para Docentes y Directivos docentes (PTFD) dirigido a los educadores en servicio.

Para el proceso de construcción de este documento cada Secretaría de Educación cuenta con la asesoría permanente del correspondiente Comité Territorial de Capacitación de Docentes que según lo indican los artículos 2.4.2.1.3.5.1., del Decreto número 1075 de 2015, compilatorio del Sector Educación, es conformado y reglamentado mediante acto administrativo expedido por la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada.

Este Comité tiene como funciones:

1. *“La identificación y el análisis de las prioridades sobre necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores en su respectiva jurisdicción.*
2. *La formulación de propuestas de políticas para la elaboración del plan de formación de educadores de la respectiva entidad territorial, departamental o distrital.*
3. *La definición de criterios para el seguimiento, control y evaluación de los planes de formación de los educadores del departamento o distrito.*
4. *La definición de mecanismos para la organización y actualización del registro de programas de formación de educadores.*
5. *La formulación de criterios para el seguimiento y verificación de los programas registrados”* (Decreto número 1075 de 2015, Artículo 2.4.2.1.3.5.2.).

La normatividad relacionada es la siguiente:

- i) **Ley 115 de 1994. Artículo 111. Profesionalización.** *La formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado. Los títulos obtenidos y los programas de perfeccionamiento que se adelanten dentro del marco de la ley, son válidos como requisitos para la incorporación y ascenso en el Escalafón Nacional Docente, conforme*

con lo establecido en la presente ley. Los programas para ascenso en el escalafón docente deberán ser ofrecidos por una institución de educación superior o, al menos, bajo su tutoría. Estos programas tendrán que estar relacionados con las áreas de formación de los docentes o ser de complementación para su formación pedagógica. En cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación al cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993. (Subrayado propio).

ii) **Decreto número 709 de 1996**, por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional, compilado en el Decreto Único Reglamentario número 1075 de 2015 del Sector Educación, que menciona:

- “Artículo 1°. El decreto señala las orientaciones, los criterios y las reglas generales para la organización y el desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento que tengan por finalidad la formación y el mejoramiento profesional de los educadores, para prestar el servicio en los distintos niveles y ciclos de la educación formal, en la educación no formal y de la educación informal, incluidas las distintas modalidades de atención educativa a poblaciones. Igualmente establece las condiciones que deben reunir estos programas para ser tenidos en cuenta como requisito exigido a los educadores para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y el Estatuto Docente.
- Artículo 2°. La formación de educadores debe fundamentarse en los fines y objetivos de la educación, establecidos en la Ley 115 de 1994 y en especial atenderá los fines generales que orientan dicha formación, señalados en el artículo 109 de la misma ley. Tendrá en cuenta además, la trascendencia que el ejercicio de la profesión de educador tiene sobre la comunidad local y regional. La formación de educadores debe entenderse como un conjunto de procesos

y estrategias orientados al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente, como profesional de la educación. Su reconocimiento como requisito para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, constituye solamente una condición administrativa y un estímulo para la dignificación profesional.

- Artículo 3°. Los programas académicos para la formación de pregrado y de postgrado de educadores deberán atender las reglas generales contenidas en este decreto, además de los requisitos de creación y funcionamiento que establezca el Gobierno nacional....,
- Artículo 9°. Las secretarías de educación departamentales y distritales, con la asesoría de los respectivos comités de capacitación de docentes a que se refiere el capítulo V de este decreto, en desarrollo de sus políticas de mejoramiento de la calidad educativa, organizaran programas dirigidos a fomentar estudios científicos de la educación, con el objeto de fortalecer la formación personal y profesional de los educadores que prestan el servicio en su territorio.
- Estos programas deberán estimular innovaciones educativas y propuestas de utilidad pedagógica, científica y social, cuya aplicación permita el mejoramiento cualitativo del proyecto educativo institucional y, en general, del servicio público educativo.
- Artículo 20. De conformidad con el artículo 111 de la Ley 115 de 1994, en cada departamento y Distrito se creará un Comité de Capacitación de Docentes que estará bajo la dirección de la Secretaría de Educación respectiva”.

En los restantes artículos del Decreto número 709 de 1996, se relacionan, para ser tenidas en cuenta por parte de las secretarías de educación en la formulación de sus Planes Territoriales de Formación Docentes, las características de los programas de formación; las reglas Generales para el reconocimiento de los Programas de Formación de Educadores; y el alcance y funciones de los comités territoriales de capacitación.

iii) **Directiva 65 de 2015** dirigida a Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación de Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y que brinda orientaciones para el funcionamiento de los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes y la organización de los programas de formación continua de educadores en servicio.

Estos Planes Territoriales de Formación Docente se definen según los contextos regionales que se evidencian desde el análisis de diferentes fuentes, como son, entre otros, la caracterización e

identificación de las necesidades de formación de los educadores, el análisis de los desempeños de los niños, niñas y adolescentes de la región desde los sistemas de evaluación internos y externos.

Así, estos planes se constituyen en herramientas de Gestión importante para contribuir a la calidad educativa, en la medida que recoge las necesidades de formación de los docentes y directivos docentes en servicio adscritos a la entidad territorial y materializa su mejora en acciones de formación, actualización y perfeccionamiento, pertinentes, coherentes y viables. Lo anterior garantiza una definición de políticas, líneas y programas de formación a la medida de las necesidades reales de las entidades territoriales certificadas porque surgen de una lectura de contexto.

Para que las secretarías de educación definan sus Planes Territoriales de Formación Docente, el Ministerio de Educación Nacional, definió la Guía Construyendo el Plan Territorial de Formación Docente -PTDF- (MEN; 2011) que las orienta en la formulación de sus planes y que se puede consultar en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-190313\\_archivo\\_pdf\\_guia\\_ptfd.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-190313_archivo_pdf_guia_ptfd.pdf)

El Ministerio, en el marco de la definición de los Planes Territoriales de Formación Docente que las secretarías de educación deben establecer, las acompaña desde un trabajo colaborativo para lograr que dichos planes sean coherentes con las políticas educativas y las necesidades de formación detectadas en la región, pertinentes al contexto cultural – educativo y a las necesidades reales de formación de educadores; y viables administrativa, técnica y financieramente.

Ahora bien, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con un portafolio de formación de educadores que contempla opciones de formación continua a nivel de diplomados en diversas líneas y de formación a nivel de pregrado (licenciaturas) y posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados). Los educadores pueden acceder a estos programas a través de créditos educativos de fondos establecidos por el MEN con el Icetex y los porcentajes de financiación van del 70 al 100%. Estos programas se establecen a partir del análisis de los PTFD de las ETC y de las líneas de política.

- **De los lineamientos fijados en la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en relación con la educación ambiental**

Para hacer frente a las problemáticas ambientales existentes, el Gobierno nacional dentro de las medidas adoptadas, ha decidido fortalecer la educación ambiental, irradiando su influencia más allá de los contextos educativos, articulando en este proceso diferentes actores estatales, sociales, académicos y económicos, todo con el fin de implementar medidas que conduzcan a una efectiva protección de nuestro patrimonio natural. Por tal razón, en el Plan Nacional de Desarrollo

se establecieron unas metas y condiciones básicas, para lograr una conservación que al mismo tiempo permita el desarrollo económico y social de las regiones, dentro de las cuales se encuentran:

- i) Desarrollo de proyectos de capacitación, actualización y formación de docentes oficiales, en diversos temas, entre ellos la educación ambiental y la educación para la ciudadanía<sup>4</sup>.
- ii) Fortalecimiento de la educación ambiental, la apropiación social de los territorios y de la cultura ciudadana sostenible para superar los desafíos de dinamizar las oportunidades que representa el uso sostenible de la biodiversidad dentro del marco de la premisa de “producir conservando, conservar produciendo”<sup>5</sup>.
- iii) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Educación Nacional, implementarán una estrategia de comunicación efectiva, que incorpore acciones de economía naranja y educación ambiental que generen un cambio en el hábito de consumo de los colombianos hacia prácticas y productos más sostenibles, fomenten la separación en la fuente de residuos e incrementen la valoración social de la naturaleza, la apropiación del territorio y la comprensión de los fenómenos asociados al cambio climático. Adicionalmente, realizarán campañas que fortalezcan la cultura ambiental a nivel empresarial y familiar, con siembras anuales y jornadas de participación en la protección, reciclaje y limpieza del entorno natural. También, la Cartera de Ambiente garantizará el acceso efectivo a la información y la producción de material asociado a las problemáticas ambientales para todos los públicos, para su distribución en medios masivos, con enfoque diferencial para comunidades locales urbanas y rurales, con el fin de incrementar la valoración social de la naturaleza<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> 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 2: Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media. Numeral 2. Todos por una educación de calidad.

<sup>5</sup> Línea B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación. Diagnóstico sobre la deforestación y degradación de los ecosistemas.

<sup>6</sup> IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo. Línea D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales. Objetivo 3. Implementar una estrategia para la gestión y seguimiento de los conflictos socioambientales generados por el acceso y uso de los recursos naturales, con base en procesos educativos y participativos que contribuyan a la consolidación de una cultura ambiental.

- iv) El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda fortalecerán las estrategias de la política nacional de educación ambiental, mediante la reglamentación de las características que deben contener los programas de educación ambiental, en cuanto a: (1) protección de las cuencas hídricas como fuente de vida, desarrollo y entretenimiento; (2) correcto uso del agua en sus diferentes formas de utilización; y (3) conocimiento del adecuado manejo, aprovechamiento y disposición de los residuos sólidos<sup>7</sup>.

Dentro de este marco, esta Cartera recomienda que excluir del proyecto de ley el artículo 3° en consideración a la existencia de diversos instrumentos mediante los cuales el Estado ya cumple los objetivos propuestos en la iniciativa.

## 2. Consideraciones frente a la Educación Superior

### • De la Autonomía Universitaria

El Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa advierte que la disposición contenida en el párrafo del artículo 3° del proyecto de ley, tal como se encuentra planteado, puede resultar inconstitucional, puesto que la formación continua de educadores en el nivel de educación superior es competencia de cada Institución de Educación Superior en el marco de la autonomía otorgada por el artículo 69 de la Constitución Política y reglamentado por los artículos 28 y 29 Ley 30 de 1992, que indican que:

*“Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, **definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional**”.* (Negrilla por fuera del texto).

Según pronunciamientos de la Corte Constitucional, la autonomía universitaria se constituye como una garantía institucional; es decir, en una *“protección constitucional”* que se le confiere a las instituciones que prestan el servicio

de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no puedan estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno nacional<sup>8</sup>.

Frente a este aspecto, el tribunal constitucional en Sentencia C-299 de 1994 manifestó que el marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de las universidades, como por ejemplo lo relativo a aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal docente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, etc. La Corte expone que, si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, se estaría en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía. Así mismo, que las intervenciones admisibles son aquellas realizadas en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, que supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

De igual forma, en Sentencia T-574 de 1993 manifestó que siempre se debe respetar la intangibilidad de la autonomía universitaria, dado que resulta indispensable garantizarla para que la universidad realice cabalmente su misión:

*“La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (C. P. artículo 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de esta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión”*<sup>9</sup>.

En este contexto, se encuentra que la redacción del párrafo se dirige a todos los niveles de educación incluyendo la educación superior, con lo cual puede resultar vulnerada la autonomía universitaria, máxime cuando no se señala de manera expresa el carácter potestativo de recibir asesoría en el diseño y desarrollo curricular en relación con lo establecido en la norma.

<sup>7</sup> VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos. Línea B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa. Objetivo 6. Educar a Colombia sobre el valor del agua para la vida y su adecuado uso, así como la importancia del aprovechamiento de los residuos y los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-299 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

### 3. De la unidad de materia en el procedimiento legislativo

El principio de unidad de materia se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política los cuales disponen que *“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (...)”*, y que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

A partir de estas disposiciones la Corte Constitucional determinó 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”**”* (negritas por fuera del texto).

Por lo anterior y una vez realizado el análisis correspondiente del articulado del proyecto de ley 283 de 2019 Cámara, el Ministerio de Educación Nacional advierte de una posible inconstitucionalidad por vulneración del principio en comento, dado que los contenidos del artículo 3°, si bien están relacionados con la protección del medio ambiente, guardan una naturaleza diferente a la de las demás disposiciones de la iniciativa. Lo anterior toda vez que el objeto del proyecto expuesto por el ponente está orientado a la sustitución del Título XI *“De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”*, de la Ley 599 de 2000, actual Código Penal Colombiano, y de paso, en definir la destinación de los recursos provenientes de las multas impuestas en la misma normativa, es decir, medidas relacionadas con la adición, modificación, sustitución y supresión de tipos penales destinados a proteger el ambiente y los diferentes recursos naturales, mientras que el artículo 3° plantea medidas que escapan del sistema penal colombiano, para ubicarse en el marco del sistema de educación nacional, tanto en lo relacionado con la formación y contenidos pedagógicos como en lo relativo a los programas de formación docente.

### 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, en la exposición de motivos, no se contempla 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 artículo 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 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 7° 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*, dado que la eventual implementación de una cátedra, y así como del posible fomento y posterior adopción de programas de formación docentes en áreas relacionadas con la protección del ambiente

implicarían asignaciones presupuestales para su plena efectividad y ejecutabilidad.

#### IV. RECOMENDACIONES

De las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, recomienda suprimir el artículo 3° del proyecto por las siguientes razones de constitucionalidad y conveniencia:

1. Vulneración del principio constitucional de unidad de materia dado que la naturaleza pedagógica de la disposición escapa al título, objeto, articulado y demás contenido de carácter penal, dispuesto en el proyecto.
2. Contradicción con el principio de autonomía escolar en los términos de la Ley 115 de 1994 al determinar los contenidos específicos que han de impartirse en la asignatura a crear.
3. Las medidas propuestas por el artículo ya se encuentran contempladas en la Ley 115 de 1994, dado que actualmente es obligatorio para las instituciones educativas la enseñanza de la protección del ambiente, ecología y la preservación de los recursos naturales. De igual forma las Instituciones Educativas cuentan con el Proyecto Ambiental Escolar (PRAE) expuesto, razón por la cual, la posibilidad de implementar una nueva “Cátedra ambiental” generaría duplicidad de esfuerzos por parte de las Instituciones Educativas, para un mismo fin.
4. En particular, frente al parágrafo del artículo 3 de esta iniciativa legislativa, se observa que el mismo:
  - a) Desconoce el principio constitucional de autonomía universitaria, en virtud del cual son las Instituciones de Educación Superior y no el Gobierno nacional quien tiene la potestad de definir el desarrollo de programas de formación para sus docentes.
  - b) No tiene en cuenta que la formación continua de educadores en servicio es responsabilidad técnica y financiera de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas.
  - c) No toma en consideración que el Ministerio de Educación Nacional promueve alternativas de formación a educadores acorde a las necesidades presentadas por las regiones en sus Planes Territoriales de Formación Docente.
5. Se recomienda incorporar el análisis de impacto fiscal del proyecto, respecto de financiación de la eventual implementación de una cátedra, así como de la posible adopción de programas de formación docentes en áreas relacionadas con la protección del ambiente.
6. De igual manera, este Ministerio expresa su disposición para adelantar mesas de trabajo,

con el fin de aclarar los procesos técnicos que se consideren en el marco de la temática de esta iniciativa legislativa.

\* \* \*

#### CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL (IATA) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto número 410 de 1971.*

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2020

SECRETARIA GENERAL

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Comentarios Proyecto de ley número 323 Cámara de 2020, *por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto número 410 de 1971.*

Estimado Representante:

En representación de las 290 líneas aéreas miembro de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA, por sus siglas en inglés), las cuales son responsables del 82% del tráfico aéreo internacional, con el acostumbrado respeto, nos permitimos presentar para su consideración los comentarios sobre el Proyecto de ley número 323 Cámara de 2020, *por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto 410 de 1971.*

Como representantes de la industria aérea en Colombia es importante para nosotros presentar nuestras recomendaciones basadas en las mejores prácticas internacionales, sobre los diferentes proyectos de ley que están en curso en el Congreso de la República. Sin duda, tener esta posibilidad facilita que los resultados de los procesos legislativos sean adecuados para el ejercicio de la aviación en Colombia.

Por lo tanto, nos permitimos presentar los siguientes comentarios frente al proyecto de ley en estudio:

#### **1. Competencia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y Responsabilidad del Estado Colombiano frente a obligaciones internacionales adquiridas ante Organismos Internacionales**

En el presente proyecto de ley se busca modificar la competencia otorgada por los artículos 1823 y 1824 del Código de Comercio a la Unidad Administrativa Aeronáutica Civil (en adelante la Aerocivil), sin embargo, estas facultades fueron atribuidas a dicha entidad por sus características técnicas para determinar los aspectos necesarios e indivisibles de la operación y actividad tanto aeronáutica como aeroportuaria en el país.

La Constitución Política de Colombia plasmó el mandato de la soberanía del espacio aéreo en

sus artículos 3° y 101, atribuyéndole al Gobierno nacional la potestad reglamentaria del uso de este en todo el territorio nacional, al igual que su zona de influencia con el fin de garantizar una operación segura. Igualmente, el Estado ratificó en 1947 el Convenio de Aviación Civil Internacional<sup>1</sup> (Convenio de Chicago), el cual reitera que es el Estado quien tiene la soberanía sobre su espacio aéreo y su territorio (artículos 1° y 2°).

Adicionalmente, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creado por los Estados en 1944 para ejercer la administración y velar por la aplicación del Convenio de Chicago, conformada por 191 Estados miembros, y su órgano soberano es la Asamblea, con facultades para elegir a los Estados que conforman el Consejo de la Organización, del cual Colombia es parte.

Al ser Colombia un Estado signatario del Convenio de Chicago, por lo que ha adquirido una serie de **derechos y obligaciones**, con el fin de que su sistema de aviación civil pueda desarrollarse de manera **segura, ordenada, sostenible y eficiente** en sus operaciones de navegación aérea de conformidad con el artículo 44. Adicionalmente, los anexos que hacen parte integral del Convenio de Chicago trazan la adopción de normas y métodos recomendados (SARPS por sus siglas en inglés) en, las cuales deben ser armonizadas en las legislaciones nacionales en pro de los estándares técnicos internacionales.

Conforme al artículo 38 del Convenio de Chicago, los anexos al mismo se presumen obligatorios, salvo que un “(...) *Estado considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, después de enmendados estos últimos, o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran en cualquier aspecto particular de lo establecido por una norma internacional (...)*”. En caso de que esto ocurra, el Estado correspondiente deberá notificar “(...) *inmediatamente a la Organización de Aviación Civil Internacional las diferencias entre sus propios métodos y lo establecido por una norma internacional*”.

De acuerdo a lo expuesto, los anexos al Convenio de Chicago son obligatorios para los Estados parte de dicho tratado internacional, a menos que, respecto de una norma o procedimiento específico (en su integridad) el Estado considere que: i) le es impracticable cumplir con dicha norma o procedimiento específico o que, ii) es necesario adoptar normas o métodos diferentes, pero a condición de que haya notificado de inmediato a la OACI estas diferencias. De lo contrario, es decir, de no cumplirse con alguno de estos requisitos, los anexos al Convenio de Chicago son de obligatoria

observancia, so pena de infringir el artículo 38 del Convenio de Chicago.

Ahora bien, precisado lo anterior, conviene poner de presente que los anexos al Convenio de Chicago contienen los denominados SARP (“Standards and Recommended Practices” por sus siglas en inglés), los cuales han hecho posible que el transporte aéreo mundial prospere de manera **segura y ordenada**; y en Colombia, la Organización de Aviación Civil Internacional certificó a la **Aerocivil** en su capacidad de **vigilancia y control para garantizar la seguridad aérea** teniendo en cuenta que cumple a cabalidad con todas las exigencias de supervisión y control en materia de normatividad y reglamentación, lo que permite una adecuada condición para supervisar los **estándares de seguridad**.

Dado que es el Estado quien tiene la soberanía completa y exclusiva sobre su espacio aéreo nacional<sup>2</sup>, *podrá prohibir, condicionar o restringir, por razones de interés público la utilización de los espacios, la navegación aérea sobre determinadas regiones, el uso de ciertas aeronaves o el transporte de determinadas cosas*.<sup>3</sup> Así las cosas, el Estado, a través de la Aerocivil, es la entidad que cuenta con el estatus de utilidad pública<sup>4</sup>, y además dicha autoridad es la responsable de dictar los reglamentos aeronáuticos que incluyen la función de regularizar el uso del espacio aéreo en el territorio colombiano, la infraestructura aeroportuaria, la navegación aérea, entre otras, como lo estableció el artículo 47 de la Ley 105 de 1993, que facultó a la Aerocivil como la entidad de orden nacional encargada de las disposiciones del transporte aéreo en Colombia.

Es importante tener en cuenta que la Ley 105 de 1993, define *el transporte público como una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios*<sup>5</sup>.

Del mismo modo, la Corte Constitucional en la Sentencia T-987 de 2012, indicó: “*El transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un servicio público esencial, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el Estado. Esto con el fin de asegurar la seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo a las prestaciones correspondientes. Además, para el ejercicio de esas actividades de intervención se ha previsto por el ordenamiento jurídico a la Aerocivil como autoridad aeronáutica, quien tiene la competencia para regular la actividad (...)*”.

Adicionalmente, la Ley 336 de 1996, Estatuto General del Transporte, tiene como “*objeto unificar los principios y los criterios que servirán de*

<sup>1</sup> Convenio de Chicago de 1944.

<sup>2</sup> Artículo 1777 del Código de Comercio.

<sup>3</sup> Artículo 1778 del Código de Comercio.

<sup>4</sup> Artículo 1776 del Código de Comercio.

<sup>5</sup> Artículo 3° – Ley 105 de 1993.

**fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre y su operación en el Territorio Nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan**<sup>6</sup>. Teniendo en cuenta que la presente Ley indicó que el modo de transporte aéreo es un servicio público esencial, el mismo debe seguir rigiéndose por las normas del Código de Comercio y los Convenios Internacionales como lo expresa el siguiente artículo:

*“Artículo 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose **exclusivamente** por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los **Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia**”.*

Adicionalmente, el Decreto número 260 de 2004, le otorga la jurisdicción y competencia a la Aerocivil como la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional, y le corresponde:

*“Artículo 2°. (...) y le compete regular, certificar, vigilar y controlar a los proveedores de servicios a la aviación civil, el uso del espacio aéreo colombiano y la infraestructura dispuesta para ello.*

*Le corresponde también, **con carácter exclusivo**, prestar los servicios a la navegación aérea y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con **seguridad**. Así mismo, tiene bajo su responsabilidad la operación, explotación y provisión de servicios aeroportuarios de los aeródromos a su cargo.*

*Igualmente, **coordinará con la aviación del Estado lo necesario para gestionar la seguridad operacional, la seguridad de la aviación civil y la soberanía nacional.** (...)*”.

Por todo lo anterior, eliminar las competencias otorgadas a la Aerocivil en virtud de los artículos 1823 y 1824 del Código de Comercio no resulta ni conveniente ni jurídicamente adecuado tanto para el cumplimiento de las normas internacionales y nacionales como para la protección efectiva de los usuarios del transporte aéreo.

## **2. Anexo 6 del Convenio de Chicago de la OACI – Operación de Aeronaves**

De otra parte, el Convenio de Chicago establece lo siguiente respecto de la responsabilidad de la autoridad aeronáutica estatal:

*“4.2.8.2 El Estado del explotador hará lo conducente para que al determinar los valores de los mínimos de utilización de aeródromo que hayan de ser aplicados a cualquier operación particular, se tenga bien presente lo siguiente:*

(...)

*f) los **obstáculos** situados en las áreas de aproximación y de aproximación frustrada y la **altitud/altura de franqueamiento de obstáculos** para realizar el procedimiento de aproximación por instrumentos;*

*h) los **obstáculos** situados en el área de ascenso inicial y los **márgenes necesarios de franqueamiento de obstáculos**”.*

Con base a lo anterior, es una obligación del Estado determinar las condiciones de operación aérea en los aeropuertos y especialmente controlar cualquier obstáculo que ponga en riesgo la seguridad de la operación.

Las autoridades aeronáuticas de los Estados cuentan con personal calificado en las políticas de aviación civil, que permiten el debido control técnico para garantizar la seguridad aérea, seguridad de los usuarios, el crecimiento y sostenibilidad del sector. Así mismo, el operador y el Estado donde la aeronave se encuentra registrada analizan los aeropuertos para que garanticen las condiciones de seguridad operacional ya sea para el aeropuerto de destino o el alterno (en ruta), en caso de emergencia o contingencia.

Por lo tanto, esta situación no solo pone en riesgo la conectividad nacional en vuelos domésticos realizados con aeronaves de matrícula extranjera, sino también la conectividad internacional que se realiza por aerolíneas internacionales que vuelan en el territorio nacional.

De otra parte, el presente anexo establece las obligaciones de los Estados frente a la eliminación de obstáculos en los casos de una posible falla de motor a saber:

*“5.2.8 Despegue. **En caso de falla de un motor crítico, o por otros motivos, en cualquier punto del despegue, el avión podrá interrumpir el despegue y parar dentro de la distancia disponible de aceleración-parada, o continuar el despegue y salvar con una distancia vertical u horizontal adecuada todos los obstáculos situados a lo largo de toda la trayectoria de vuelo, hasta que el avión pueda cumplir con (...)***

*5.2.9. Al determinar la zona resultante que tiene obstáculos que deben tenerse en cuenta en el despegue, deben considerarse las condiciones de vuelo, como la componente transversal del viento y la precisión de navegación”.*

Frente a lo anterior, el numeral 5.3 del anexo 6 del Convenio de Chicago obliga a los Estados signatarios a través de las autoridades aeronáuticas designadas a informar sobre los obstáculos a las líneas áreas para que estas a su vez puedan cumplir con el Reglamento Aeronáutico Colombiano - RAC 121, de acuerdo con los numerales 121.325 y 121.695.

Los Estados están obligados a garantizar que los datos oficiales de los obstáculos (ubicación, características, alturas) provengan de la autoridad competente; desligar la información de obstáculos

<sup>6</sup> Artículo 1° – Ley 336 de 1996.

de este principio fundamental para la **seguridad operacional**, no le permitiría al operador cumplir con el anexo 6 de la OACI ni con el RAC 121 de la autoridad aeronáutica colombiana para las evaluaciones de franqueamiento de obstáculos.

### 3. Auditoría al país de las autoridades aeronáuticas.

#### A. Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) OACI

La OACI creó el Programa Universal de Auditoría a la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) que tiene como objetivo principal, **analizar los sistemas de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados** aplicando un enfoque de observación continua (CMA).

A este respecto el artículo 37 del Convenio de Chicago especifica que *“Cada Estado contratante se compromete a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea”*. Esta uniformidad se logra integrando los SARPS adoptados y enmendados por la OACI en el marco jurídico nacional y métodos de los Estados contratantes y aplicándolos de manera oportuna para la seguridad operacional, regularidad y eficiencia de la navegación aérea a escala mundial.

Asimismo el artículo 12 del Convenio de Chicago exige que sus Estados contratantes implanten y apliquen los SARPS contenidos en los Anexos al Convenio, indicándose explícitamente que: *“Cada Estado contratante se compromete a adoptar medidas que aseguren que todas las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él, así como todas las aeronaves que lleven la marca de su nacionalidad, dondequiera que se encuentren, observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves en tal lugar. Cada Estado contratante se compromete a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible, con los que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio... Cada Estado contratante se compromete a asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables”*.

Estas auditorías realizadas por la OACI tienen como objetivo principal confirmar la competencia del Estado en la supervisión y adherencia a los SARP establecidos por la organización. Si se llegase a trasladar la competencia de la autoridad aeronáutica a los entes territoriales, el Estado se expone a tener hallazgos y observaciones significativas por falta de control y normalización sobre los obstáculos que afectan la **seguridad operacional** para el desarrollo de la actividad aeronáutica en el espacio y territorio nacional.

#### B. Auditoría de Federal Aviation Administration (FAA) de los Estados Unidos

Según el programa de evaluación de seguridad de la aviación internacional (IASA), la FAA determina la capacidad de un país de adherirse a las normas internacionales de seguridad de la aviación y las prácticas recomendadas contenidas en los anexos al Convenio de Chicago. El Documento 7300 de la OACI establece que:

*“Las evaluaciones de IASA determinan el cumplimiento de estas normas internacionales al centrarse en los elementos críticos de una autoridad efectiva de supervisión de la seguridad operacional de la aviación especificada en el Documento 9734 de la OACI, Manual de supervisión de la seguridad operacional, los cuales, incluyen legislación primaria de aviación, reglamentos operativos específicos, sistema estatal de aviación civil y funciones de vigilancia de la seguridad operacional, capacitación y capacitación de personal técnico, orientación técnica, herramientas y provisión de información crítica de seguridad, obligaciones de licencia, certificación, autorización y aprobación, obligaciones de vigilancia y resolución de problemas de seguridad”*.

En caso de que un Estado no cumpla con lo establecido por las auditorías USOAP y con los anexos del Convenio de Chicago, la FAA podría degradar la categoría de certificación del Estado, en este caso el colombiano, afectando las operaciones aéreas de aerolíneas con Certificado de Operador Aéreo emitido por la Autoridad del país infringido, teniendo como efecto la afectación de la operación de los vuelos desde/hacia Colombia de EE. UU., así como una serie de afectaciones en materia de acuerdos de cooperación en materia de transporte aéreo. Para poner en contexto el nivel de la afectación, para el 2019 ocho aerolíneas ofrecían rutas entre Colombia y Estados Unidos, operando cerca de 15.500 vuelos, que a su vez transportaron alrededor de 4.300.000 pasajeros entre los dos países. Adicionalmente, los procesos de pérdida de categoría son sumamente serios, y recuperar el nivel para que se vuelva a permitir las operaciones de aeronaves matriculadas en Estados Unidos es oneroso y muy dispendioso, restringiendo la conectividad del país y afectando cerca del 32% del mercado internacional de pasajeros.

Así mismo, esto puede suceder con cualquier autoridad aeronáutica a nivel mundial que considere que un Estado no cumple con las normas y procedimientos recomendados para la OACI, aislando al Estado Colombiano del desarrollo de operaciones seguras en el contexto internacional.

#### 4. Anexo 11 del Convenio de Chicago de la OACI – Servicios de Transporte Aéreo.

El anexo 11 del Convenio de Chicago define obstáculo de la siguiente manera:

“Define Obstáculo como todo objeto fijo (ya sea temporal o permanente) o móvil, o parte del mismo, que:

- a) esté situado en un área destinada al movimiento de las aeronaves en la superficie; o
- b) sobresalga de una superficie definida destinada a proteger las aeronaves en vuelo; o
- c) esté fuera de las superficies definidas y se haya considerado como un peligro para la navegación aérea”.

Teniendo en cuenta que los obstáculos pueden poner en riesgo la seguridad de la aviación y el cumplimiento de los estándares internacionales; la evaluación, supervisión y control de los mismos deben ser realizadas por una organización calificada y con personal técnico capacitado en normativas aeronáuticas tal como lo es la Aerocivil. De lo contrario, **prácticas inapropiadas pueden ser clasificadas como un peligro para la navegación aérea**, que pueden poner en riesgo la seguridad y generar la pérdida de categoría del aeropuerto con el respectivo impacto operacional que genera, además, afectar competitividad aeronáutica comercial nacional.

A este respecto, el referido Anexo 11 establece: “Procedimiento de aproximación por instrumentos (IAP): Serie de maniobras predeterminadas realizadas por referencia a los instrumentos de a bordo, **con protección específica contra los obstáculos** desde el punto de referencia de aproximación inicial, o, cuando sea el caso, desde el inicio de una ruta definida de llegada hasta un punto a partir del cual sea posible hacer el aterrizaje; y, luego, si no se realiza este, hasta una posición en la cual se apliquen los criterios de circuito de espera o de margen de franqueamiento de obstáculos en ruta”.

Como se ha evidenciado, los obstáculos implican un peligro para la seguridad operacionales, por lo tanto, los documento de la OACI que hacen referencia a estos son **de cumplimiento obligatorio para el desarrollo de las operaciones aéreas**.

Si la autoridad competente, que en Colombia es la Aerocivil, encargada de regular y supervisar los obstáculos para operaciones civiles, no ejerciera control sobre estos, **se pondría en riesgo la posibilidad de operar los aeródromos con guías instrumentales que permitan operaciones seguras**.

Por último, la Resolución A37-11 de la Asamblea de OACI identificó como una solución a los problemas que causan accidentes con el mayor índice de mortalidad tales como vuelos controlados contra el terreno (CFIT por sus siglas en inglés), salidas de pista, etc., a la implementación de más procedimientos instrumentales con guía vertical; reto y compromiso que fue asumido por los Estados signatarios. Las causas de mayores fatalidades en accidentes aéreos son; CFIT (vuelo controlado

hacia el terreno), incursiones y excursiones de pista. La OACI recomendó implementar procedimientos de aproximación por instrumentos, por lo cual, se requieren áreas libres de obstáculos para su diseño e implementación como medida de mitigación de ocurrencia de accidentes y fatalidades por esas causas nombradas anteriormente.

## 5. Anexo 14 del Convenio de Chicago de la OACI AERÓDROMOS

EL Anexo 14 del Convenio de Chicago establece que los aeropuertos deben cumplir con ciertas normas de seguridad, de las cuales destacamos para este caso, las siguientes:

### CAPÍTULO 4. RESTRICCIÓN Y ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS

*Nota 1. – La finalidad de las especificaciones del presente capítulo es definir el espacio aéreo que debe mantenerse libre de obstáculos alrededor de los aeródromos para que puedan llevarse a cabo con seguridad las operaciones de aviones previstas y evitar que los aeródromos queden inutilizados por la multiplicidad de obstáculos en sus alrededores. Esto se logra mediante una serie de superficies limitadoras de obstáculos que marcan los límites hasta donde los objetos pueden proyectarse en el espacio aéreo.*

*Nota 2. – Los objetos que atraviesan las superficies limitadoras de obstáculos especificadas en este capítulo, pueden, en ciertas circunstancias, dar lugar a una mayor altitud o altura de franqueamiento de obstáculos en el procedimiento de aproximación por instrumentos o en el correspondiente procedimiento de aproximación visual en circuito o ejercer otro impacto operacional en el diseño de procedimientos de vuelo. Los criterios de diseño de procedimientos de vuelo se indican en los Procedimientos para los servicios de navegación aérea – Operación de aeronaves (PAN-OPS), (Doc. 8168).*

Teniendo en cuenta lo propuesto en el proyecto de ley, se desconoce que la seguridad aérea como interés general debe primar y, por lo tanto, debe ser la autoridad aeronáutica la competente a nivel nacional para definir las condiciones de operación, diseño de procedimiento, superficies limitadoras, áreas de maniobra, etc., para el cumplimiento con los acuerdos internacionales, como el Convenio de Chicago y su anexo 14, que establece exigencias y estándares técnicos para los aeródromos. Esta delegación de funciones netamente materias técnicas, no pueden pasarse a los municipios y entes territoriales, que no cuentan con el expertise y personal técnico para cumplir dichos estándares, so pena de generar graves riesgos a la seguridad y un incumplimiento sistemático de obligaciones internacionales adquiridas por el Estado con ocasión de tratados internacionales y acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de transporte aéreo.

### CONCLUSIONES

Dado que el legislador definió que la aviación necesita de un complejo entramado de normas y reglas técnicas, especializadas, internacionales, se

determinó que la Aerocivil debe ser el ente estatal encargado de cumplir y hacer cumplir dichas normas. Es evidente que con base en las funciones que se le han otorgado a la autoridad aeronáutica, esta debe continuar siendo el ente estatal especializado en la aplicación de reglas de carácter nacional e internacional, que implican el examen de las variables derivadas de la destinación y capacidad operativa de la infraestructura, las características topográficas del territorio y otros aspectos que trascienden el interés de las autoridades locales.

Respetuosamente, consideramos que los entes territoriales no cuentan con el dominio especializado para definir los aspectos y especificaciones técnicas correspondientes al diseño y operación de aeropuertos y aeródromos, que están estrictamente relacionados con el establecimiento de las superficies de despejes que son indispensables para la seguridad operacional de la aviación.

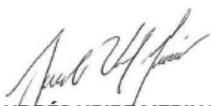
Adicionalmente, permitir que cada entidad territorial determine las superficies de despeje y altura máximas para las construcciones aledañas a un aeropuerto o aeródromo, constituye un grave peligro para la operación aérea normal y un inminente riesgo a la seguridad de las aeronaves en vuelo.

Por otro lado, la transferencia de funciones que se pretende con el proyecto de ley implicaría el incumplimiento de obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, y el incumplimiento de una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales.

Finalmente, y por las razones expuestas, consideramos **inconveniente** retirarle la competencia otorgada por el ordenamiento jurídico a la Aerocivil con relación a superficies de despejes y el permiso de la autoridad aeronáutica para levantar construcciones o plantaciones según lo establecido en los artículos 1823 y 1824 del Código de Comercio.

De antemano agradezco su atención y quedo atento para proporcionar cualquier información o gestión adicional que considere necesarias.

Atentamente,



**ANDRÉS URIBE MERINO**  
Country Manager Colombia  
IATA

**CONTENIDO**

Gaceta número 555 - Martes, 28 de julio de 2020  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
CARTA DE COMENTARIO

	Págs.
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate Proyecto de ley 331 de 2020 Cámara, por medio del cual se fomenta el trabajo digno del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.....	1
Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley 286 de 2019 Cámara, por medio del cual se sustituye el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medioambiente” de la Ley 599 del 2000.....	10
Carta de comentarios de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) al Proyecto de ley 323 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto número 410 de 1971.....	17