



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1832

Bogotá, D. C., lunes, 13 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2021 SENADO

por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.

1. ANTECEDENTES

La presente iniciativa fue radicada por primera vez ante el Congreso de la República a través de la Secretaría General del Senado el 11 de julio de 2014, por el Honorable Senador Alexander López, y se le fue asignado el número 011 de la misma anualidad. En esta oportunidad se archiva el Proyecto de Ley estando pendiente su discusión en segundo debate por las razones que se consagran en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Posteriormente el Honorable Senador Alexander López Maya, el 20 de julio de 2016 radica nuevamente la iniciativa que busca establecer el reajuste anual de pensiones, y se le asignó el número 010 de 2016.

El día siguiente -21 de julio de 2016-, se radica ante Secretaría General de Senado una misma iniciativa, por el Honorable Congresista Senén Niño Avendaño y publicado en Gaceta del Congreso No. 525 de 2016, asignándole a ésta el número 13 de 2016 Senado. Dando continuación al trámite legislativo, este proyecto de ley se remite a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, siendo designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores: Jesús Alberto Castilla Salazar, Luis Évelis Andrade Casamá y como ponente coordinadora la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

Ambos proyectos son acumulados, sin embargo, es archivado por tránsito de legislatura.

El 20 de julio del año 2018, el proyecto de ley fue nuevamente presentado por parte de los congresistas de la bancada alternativa honorables Senadores: Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, honorables Representantes: Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Ángela María Robledo Gómez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, María José Pizarro Rodríguez. Otros. El proyecto original fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 541 de 2018. Se le asignó el No. 005 de 2018 y en el marco del trámite legislativo fue remitido a la Comisión

Séptima Constitucional Permanente, siendo designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Jesús Alberto Castilla Salazar y José Aulo Polo Narváez, el proyecto de ley fue archivado nuevamente.

Es radicado de igual forma en la legislatura 2019-2020, el 24 de julio de 2019 por los honorables senadores: Alexander López Maya, Antonio Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Jesús Alberto Castilla Salazar, Griselda Lobo Silva y Honorables Representantes: Carlos Carreño Marín, María José Pizarro Rodríguez, Luis Albán Urbano, Omar de Jesús Restrepo Correa, bajo el radicado número 40 de 2019 Senado, el texto original se publica en la Gaceta No. 725 de 2019. Posteriormente se asignan como ponentes a los honorables senadores de la Comisión Séptima de Senado: Nadya Georgette Blel Scaff, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Laura Esther Fortich Sánchez, José Aulo Polo Narváez, Aydeé Lizarazo Cubillos, Jesús Alberto Castilla Salazar, Carlos Fernando Mota Solarte, Manuel Bitervo Palchucán Chingal, Victoria Sandino Simanca Herrera y Eduardo Enrique Pulgar Daza como ponente coordinador.

Al no lograrse debatir, se vuelve a radicar en la presente legislatura, esperando pueda cumplir sus 4 debates y convertirse en ley de la república.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia "...conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la Seguridad Social es un derecho fundamental cuya efectividad se deriva de "(i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad". Además, la Carta Política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En la Sentencia SU-057 de 2018, la Corte Constitucional, se refiere al derecho a la Seguridad Social, su concepto, su naturaleza y su protección constitucional y sobre estos temas consagra que Colombia como un Estado social de derecho, tiene la obligación de garantizar los principios y derechos constitucionales. Esta disposición encuentra igualmente fundamento en tratados internacionales que obligan al Estado colombiano, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 22 determina que: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social (artículo 9)”*.

Ahora bien, sobre el tema específico del proyecto de ley, el derecho de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional, se encuentra establecido en el artículo 48 de la Carta Política de 1991, el cual contiene una clara previsión al respecto, cuando establece que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

El Acto Legislativo No. 01 de 2005, introdujo al artículo 48 un inciso del siguiente tenor: *“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo*

con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”.

Por otra parte, el artículo 53 constitucional consagra que *“...El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”*.

Lo anterior ha sido tratado en diferentes oportunidades por la Corte Constitucional; por ejemplo en la Sentencia T-020 de 2011, que precisa: *“Para la configuración del derecho constitucional de los pensionados al mantenimiento del poder adquisitivo de la mesada pensional resultan también relevantes principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, algunos de los cuales encuentran aplicación específica en derecho laboral, como el principio in dubio pro operario (artículo 48 de la C.P.), mientras que otros son principios fundantes del estado colombiano y tienen vigencia en todos los ámbitos del derecho y deben guiar la actuación de los poderes públicos y de los particulares, tales como el principio de Estado social de derecho (artículo 1º Constitucional), la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la C. P.), el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 de la C. P.) y el derecho al mínimo vital”*.

El presente proyecto de ley, busca la aplicación de la Constitución Nacional en sus artículos 48 y 53, en cuanto a un reajuste pensional que garantice el poder y la capacidad de compra de los pensionados en términos reales, en especial de aquellos cuyos ingresos son bajos.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

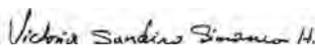
INICIATIVA	NUEVA REDACCIÓN
Artículo 1º. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1º de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).	Artículo 1º. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sustitución y de sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio, el 1º de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).
Artículo 2º. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.	Sin modificaciones.
Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

4. PROPOSICIÓN.

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva y solicitar a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado dar primer debate al Proyecto de Ley No. 135 de 2021 Senado, *“Por la cual se establece el reajuste anual de pensiones”*.

Cordialmente,

JESÚS ALBERTO CASTILLASALAZAR
Senador de la República


VICTORIA SIMANCA HERRERA
Senadora de la República


MANUEL BITERVO PALCHUCÁN
Senador de la República


JOSÉ AULO POLO NARVAEZ
Senador de la República

4. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

El texto propuesto en la ponencia realiza algunos ajustes al texto original contenido en la Gaceta No. 725 de 2019.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2021, SENADO
"Por la cual se establece el reajuste anual de pensiones".

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150 numeral 7 y en acatamiento a lo ordenado por la honorable.

DECRETA

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez, de sustitución y de sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio, el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).

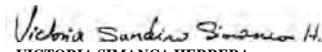
Artículo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que reúnan a los beneficiarios de la presente ley.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.

Cordialmente,



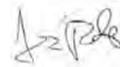
JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
 Senador de la República



VICTORIA SIMANCA HERRERA
 Senadora de la República



MANUEL BITERVO PALCHUCÁN
 Senador de la República



JOSÉ AULO POLO NARVAEZ
 Senador de la República

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los trece días (13) del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 135/2021 SENADO.

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR EL CUAL SE ESTABLECE EL REAJUSTE ANUAL DE PENSIONES".

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO COMISIÓN VII SENADO

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se crea la Política Pública de Educación Rural en Colombia.

<p>1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO.</p> <p>Esta iniciativa fue radicada por los H.S. SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NORA MARIA GARCIA BURGOS, EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA, JAVIER MAURICIO DELGADO MARTINEZ, ESPERANZA ANDRADE SERRANO, AMANDA ROCIO GONZALEZ RODRIGUEZ, H.R. JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO, ALFREDO APE CUELLO BAUTE, ARMANDO ZABARAIN DÁRCE, ante la Secretaría General del Senado de la República, siendo publicada en la Gaceta del Congreso, No. 1020, de 2021.</p> <p>Con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150, de la Ley 5, de 1992, el secretario de la Comisión Sexta, Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como única ponente de este proyecto, razón por la cual hoy presento el Informe de Ponencia para primer debate ante esta célula legislativa, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153, de la referida Ley 5 del 1992.</p> <p>2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.</p> <p>La presente Ley tiene por objeto la creación de una política pública de educación rural con la finalidad de garantizar el acceso, calidad y pertinencia de la educación de los habitantes de zona rurales del país.</p> <p>3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley consta de 11 artículos, incluido la vigencia, en los cuales se desarrolla:</p> <p>ARTÍCULO 1º. OBJETO</p>	<p>ARTÍCULO 2º. PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS ARTÍCULO 4º. CRITERIOS ARTÍCULO 5º. ESTUDIO DE NECESIDAD LABORAL DEL SECTOR RURAL ARTÍCULO 6º. FONDOS NACIONALES DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. ARTÍCULO 7º. ASOCIACIÓN ESTRATEGICA Y DE INNOVACIÓN ARTÍCULO 8º. FORMACIÓN VACACIONAL DE LAS AULAS RURALES ARTÍCULO 9º. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS ARTÍCULO 10º. INFORME ARTÍCULO 11º. VIGENCIA</p> <p>4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>El Proyecto de Ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1º, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional presentado a consideración del Congreso de la República, por los H.S. SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NORA MARIA GARCIA BURGOS, EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA, JAVIER MAURICIO DELGADO MARTINEZ, ESPERANZA ANDRADE SERRANO, AMANDA ROCIO GONZALEZ RODRIGUEZ, H.R. JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO, ALFREDO APE CUELLO BAUTE, ARMANDO ZABARAIN DÁRCE, ante la Secretaría General del Senado de la República, siendo publicada en la Gaceta del Congreso, No. 1020, de 2021.</p> <p>Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.</p>
<p>5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</p> <p>Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:</p> <p>5.1 Contexto internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> La Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra en su artículo: <p>Artículo 26:</p> <p>2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, consagra que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos 	<p>(...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:</p> <p>(...) c) La enseñanza primaria y superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; (...) ²</p> <ul style="list-style-type: none"> La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 26, un estándar general de progresividad para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA: <p>Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.³</p> <ul style="list-style-type: none"> De manera puntual el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

¹ Declaración universal de derechos humanos , <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

² Naciones Unidas Derechos Humanos , Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
³ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos

<p>Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”</p> <p><i>“(…) 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza; (…)”⁴</i></p> <p>5.2. Constitución Política de Colombia</p> <p>Dentro de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política de Colombia de 1991, respecto a la ponencia, los siguientes artículos son de índole fundamental para su desarrollo:</p> <p>Artículo 1.</p> <p>Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p>Artículo 2. Son fines esenciales del Estado:</p> <hr/> <p>⁴ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador” 17 de noviembre de 1988.</p>	<p>Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares⁵.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 67: <p>La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Señala Igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley.⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: <ul style="list-style-type: none"> ○ 23. “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. <hr/> <p>⁵ Colombia, Constitución Política de 1991</p> <p>⁶ Ibidem</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 366. <p>El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.</p> <p>Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.</p> <p>5.3. Legal</p> <p>Dentro de las Leyes aprobadas, existen algunas que son referencia para la ponencia, las siguientes leyes son fundamentales para el desarrollo de ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 115 DE 1994: “Por la cual se expide la ley general de educación” • Ley 5 de 1992: “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”. • Ley 30 de 1992: “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”. • Ley 1955 de 2019: Plan Nacional de Desarrollo - PND - (2018- 2022) "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" establece como uno de sus compromisos y objetivos definir e implementar una política de educación rural que contribuya al avance equilibrado, equitativo y complementario entre las zonas urbanas y rurales y por lo tanto al mejoramiento del desarrollo regional del país. Dicho compromiso se circunscribe en el objetivo “Más y Mejor Educación Rural” como parte de los retos de una “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”. <p>6. CONVENIENCIA DEL PROYECTO.</p>	<p>Se presenta ante los Honorables Senadores de la República el proyecto de Ley, con base en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, que le confiere al Congreso de la República expedir y aprobar las leyes.</p> <p>El proyecto se dirige a la creación de la política pública de educación rural, con la finalidad de garantizar el acceso, calidad y pertinencia de la educación a los habitantes de las zonas rurales del país.</p> <p>Los principales indicadores sectoriales dan cuenta de las bajas trayectorias de la educación en las zonas rurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Según el Censo Nacional Agropecuario del año 2014, el 12, 6% de la población de 15 años o más de la zona rural, reportan no saber leer ni escribir. • El DANE 2016, reporta que en las zonas rurales de Colombia un 20,3% de la población entre 5 y 16 años no asisten a ningún tipo de educación formal. • En el informe nacional de resultados para Colombia PISA- 2018: La calidad de la educación brindada en zonas rurales es diferente, a la otorgada en establecimientos privados y oficiales en zonas urbanas. • El Ministerio de Educación en su Plan Rural de Educación 2018- 2022, indica que de cada 100 estudiantes residentes en zonas urbanas culminan grado once, 42 hacen transito a la educación superior, mientras que en zonas rurales solo 22 estudiantes. <p>De acuerdo con el informe de la Misión de transformación del campo (DNP, 2016), el país tiene una gran deuda en las zonas rurales, que se hace evidente en menores oportunidades de salud, empleo, educación entre otros, que aumentan dicha brecha en términos de pobreza en relación con las zonas urbanas. Para el año 2016, el promedio de años de educación en la zona rural fue 6 años mientras que en la zona urbana fue 9.6 años. Adicional a esto, se observa que la brecha en cobertura neta de educación secundaria y media presenta un rezago importante frente a la zona urbana,</p>

así como un bajo nivel en calidad educativa, ya que, cerca del 50% de los establecimientos educativos tienen un desempeño educativo inferior o bajo en las pruebas estandarizadas, frente al 20% de los establecimientos urbanos. La educación media, por su parte, presentó los niveles más bajos de cobertura y diferencias evidentes entre zonas, por ejemplo, en zonas urbanas alcanza el 48%, en la zona rural el 35% y en las zonas rurales dispersas el 26%.⁷

Así mismo el Ministerio de Educación Nacional señala que ha venido trabajando a través del proyecto de inversión "Implementación de estrategias educativas integrales, pertinentes y de calidad en zonas rurales", ejecuta una serie de estrategias que buscan brindar más y mejores condiciones así como oportunidades para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que habitan y/o estudian en las zonas rurales del país, contribuyendo al cierre de brechas y a la igualdad de oportunidades desde una visión comprensiva de los territorios y procurando, a través de los diversas acciones e inversiones, conectar de mejor forma a la educación en la ruralidad con los procesos de desarrollo local integral de las regiones.

La necesidad de un Plan de Educación Rural nació con el propósito de beneficiar a la población en condición de vulnerabilidad, posteriormente mejorar el acceso a la educación con calidad para aquellos que se encontraban en las zonas rurales. A través de este proyecto el Ministerio de Educación Nacional avanza en el cumplimiento de los compromisos adquiridos del Estado.

Puntos clave del Proyecto de Ley:

- Implementar un Plan Nacional de Educación Rural, que armonice las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio de Educación con las del SENA, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnología, la Agencia Nacional del

⁷ Ministerio de Educación Nacional, concepto PL 166 de 2021.

Territorio y las distintas agencias de la Presidencia de la República responsables de la educación rural en el país.

- La educación debe ser coherente con las particularidades sociales, culturales, económicas, productivas y ambientales del territorio, las necesidades concretas del entorno y del desarrollo regional.
- Garantizar el derecho a la educación rural desde la primera infancia, contemplando acciones que fortalezcan las capacidades de la familia desde su rol de cuidado y crianza.
- Ofrecer un servicio educativo contextualizado y pertinente que corresponda a las características territoriales, sociales y culturales de las comunidades que habitan la ruralidad bajo una perspectiva de la valoración de la diversidad.

Finalmente, como dice el profesor Andrés Novoa (2002): "La educación tiene el potencial de generar desarrollo no solo humano, sino también productivo en la medida que en el conocimiento pueda comprender y transformar la realidad."

De conformidad a lo anteriormente expuesto, presentamos a su consideración la presente iniciativa legislativa para que sea discutida, y examinada; ya que, a pesar de que las leyes han sido elaboradas para tener una vocación de permanencia en el tiempo, y ante todo un carácter de justicia y equidad ante la sociedad, vemos con preocupación el vacío normativo que existe referente al tema de la educación en lo zonas rurales de nuestro país

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 116 DE 2021 SENADO	JUSTIFICACIÓN	TEXTO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
---	---------------	---

		116 DE 2021
Título: POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN RURAL EN COLOMBIA	Sin modificaciones	Sin modificaciones
Artículo 1. Objeto. La presente Ley, tiene por objeto le creación de la política pública de educación rural con la finalidad de garantizar el acceso, calidad y pertinencia de la educación a los habitantes de zonas rurales del país.	Sin modificaciones	Sin modificaciones
Artículo 2 Plan Nacional de Educación Rural. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional desarrollará e implementará el Plan Nacional de Educación Rural cada 10 años con el propósito de definir las políticas y lineamientos destinados a garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación rural en el	Se acogen las recomendaciones del Ministerio de Educación Nacional sobre este artículo, el cual quedara tal como se observa en la casilla "Texto modificado para segundo debate".	Artículo 2 Plan Nacional de Educación Rural. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional desarrollará e implementará el Plan Nacional de Educación Rural cada 10 años con el propósito de definir las políticas y lineamientos destinados a garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación rural en el país.

país. El Plan Nacional de Educación Rural deberá armonizar las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio de Educación con las del SENA, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnología, la Agencia Nacional del Territorio y las distinta agencias de la Presidencia de la República responsables de la educación rural en el país, así como otras entidades que se consideren relevantes, con la finalidad de trabajar de manera coordinada en la construcción e implementación del Plan Nacional de Educación Rural.		El Plan Nacional de Educación Rural deberá armonizar las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio de Educación con las del SENA, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnología, la Agencia Nacional del Territorio y las distinta agencias de la Presidencia de la República responsables de la educación rural en el país, así como otras entidades, <u>organizaciones no gubernamentales así como agremiaciones que trabajan o hacen presencia en los territorios rurales</u> que se consideren relevantes, con la finalidad de trabajar de manera coordinada y <u>articulada</u> en la construcción e implementación del Plan Nacional de Educación Rural <u>que aporte a las trayectorias educativas completas, así como, a la atención integral desde la primera infancia.</u>
---	--	---

<p>Artículo 3. Principios: En el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Educación Rural deberá tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes principios orientadores:</p> <p>Pertinencia: la educación debe ser coherente con las necesidades concretas del entorno y del desarrollo regional.</p> <p>Calidad: La educación es de calidad cuando permite adquirir las competencias y los conocimientos necesarios para el mejoramiento continuo del individuo</p> <p>Desarrollo rural: La educación es una herramienta de cambio y transformación positiva del territorio.</p>	<p>Se acogen las recomendaciones del Ministerio de Educación Nacional sobre este artículo, el cual quedara tal como se observa en la casilla "Texto modificado para segundo debate".</p>	<p>Artículo 3. Principios: En el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Educación Rural deberá tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes principios orientadores:</p> <p>Pertinencia: La educación debe ser coherente con <u>las particularidades sociales, culturales, económicas, productivas y ambientales del territorio</u>, las necesidades concretas del entorno y del desarrollo regional.</p> <p>Calidad: La educación es de calidad cuando permite adquirir las competencias y los conocimientos necesarios para el mejoramiento continuo del individuo</p> <p>Desarrollo rural: La educación es una herramienta de cambio y</p>	<p>Inclusión y equidad: Se reconoce la importancia de acciones de los sujetos de especial protección constitucional, con miras a garantizar una educación inclusiva e intercultural y con más oportunidades para todos.</p> <p>Enfoque rural: Se reconoce las condiciones territoriales, culturales, geográficas e históricas como factores relevantes en el proceso educativo.</p>	<p>Se acogen las recomendaciones del Ministerio de Educación Nacional sobre este artículo, el cual quedara tal como se observa en la casilla "Texto modificado para segundo debate".</p> <p>Por otro lado Se sugiere</p>	<p>transformación positiva del territorio que implica un acompañamiento <u>que reconoce la cultura, los usos y costumbres y formas de vida, como parte del proceso educativo.</u></p> <p>Inclusión y equidad: Se reconoce la importancia de acciones de los sujetos de especial protección constitucional, con miras a garantizar una educación inclusiva e intercultural y con más oportunidades para todos.</p> <p>Enfoque rural: Se reconoce las condiciones territoriales, culturales, geográficas e históricas como factores relevantes en el proceso educativo.</p> <p>Artículo 4. Criterios: El Plan Nacional de Educación Rural deberá tener en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar <u>el derecho a la educación rural desde la primera infancia,</u>
<ol style="list-style-type: none"> 2. Ofrecer modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial. 3. Implementar la construcción, reconstrucción, mejoramiento, y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y al acceso a tecnologías de la información. 4. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media. 5. Mejorar las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y 	<p>eliminar el criterio No 9 que se refiere a promover la formación profesional de las mujeres, pues ya está inmerso en el criterio 12 que dispone "Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales".</p>	<p><u>contemplando acciones que fortalezcan las capacidades de la familia desde su rol de cuidado y crianza.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. <u>Generar experiencias que promuevan intencionalmente el desarrollo y el aprendizaje de las niñas y los niños teniendo en cuenta las actividades propias de la primera infancia (juego, expresiones artísticas, literatura y exploración del medio).</u> 3. <u>Ofrecer un servicio educativo contextualizado y pertinente que corresponda a las características territoriales, sociales y culturales de las comunidades que habitan la ruralidad bajo una perspectiva de la valoración de la diversidad.</u> 4. Implementar la construcción, reconstrucción 	<p>adolescentes a través de una acceso gratuito de útiles, textos, alimentación escolar y transporte.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Generar ofertas de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte. 7. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once). 8. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicio de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención. 9. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para 		<p>mejoramiento, y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y al acceso a tecnologías de la información.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media. 6. Mejorar <u>progresivamente las condiciones de acojida, bienestar y permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, adolescentes, y favorecer la generación de estrategias que garanticen las trayectorias educativas completas en el sistema educativo rural, desde la educación inicial hasta la educación media.</u> 7. Generar ofertas de programas e

<p>ellas.</p> <p>10. Implementar un programa espacial para la eliminación de analfabetismo rural.</p> <p>11. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.</p> <p>12. Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de</p>		<p>infraestructura de recreación, cultura y deporte.</p> <p>8. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (decimo y once).</p> <p>9. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicio de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.</p> <p>10. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.</p> <p>11. Implementar un programa espacial para la eliminación de analfabetismo rural.</p> <p>12. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el</p>	<p>las mujeres rurales.</p> <p>13. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.</p>		<p>sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.</p> <p>13. Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.</p> <p>14. <u>Buscar mayor acceso de las niñas, niños, jóvenes y adultos a la educación formal, desde la educación inicial hasta la educación media.</u></p> <p>15. <u>Favorecer en el marco de la trayectoria educativa completa, que las personas permanezcan y avancen en su proceso educativo de acuerdo con su</u></p>
<p>Artículo 5: Estudio de necesidad laboral del sector rural: el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Min interior, de Agricultura, el sector empresarial, comercial e industrial y las instituciones de Educación Superior diseñarán cada 10 años un plan de pertinencia de los programas educativos superiores que demanda</p>	<p>Se acoge la recomendación del Ministerio de Educación Nacional de eliminar este artículo puesto que podría vulnerar el principio constitucional de la autonomía universitaria, y en atención a que su contenido excede las funciones y competencias de este Ministerio.</p>	<p>desarrollo y propiciando la continuidad de los grados.</p> <p>16. Incorporar planes y programas o proyectos de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento situado dirigidos a docentes de educación rural.</p> <p>17. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.</p> <p>Se elimina el artículo.</p>	<p>el sector rural del país”</p> <p>Artículo 6: Porcentaje mínimo de cupos en fondos nacionales de acceso a la educación superior: Al menos el 30% de los cupos brindados en las diferentes convocatorias de los Fondos Nacionales de Acceso a la Educación Superior desarrollados por el Ministerio de Educación deberán ser asignados a jóvenes rurales.</p> <p>Artículo 7: Asociación estratégica e innovación. El Ministerio de Educación Nacional promoverá la asociación estratégica entre las instituciones de educación superior, los centros de investigación, el sector productivo y las entidades estatales de carácter regional, con el ánimo de desarrollar espacios de investigación e innovación de contribuyan al desarrollo</p>	<p>Se acoge la recomendación del Ministerio de Educación Nacional de eliminar este artículo, en tanto ya existe una política de acceso a la educación superior a través de fondos con créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a la educación superior, a las cuales pueden acceder en forma preferente los jóvenes rurales en todo el territorio nacional.</p> <p>Sin modificaciones</p>	<p>Se elimina este artículo</p> <p>Sin modificaciones</p>

<table border="1"> <tr> <td colspan="3">del sector rural.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 414 371 762">Artículo 8. Formación Vocacional en las aulas rurales. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de programas de formación vocacional y proyectos de vida en jóvenes de escuelas rurales en los niveles de educación básica y media.</td> <td data-bbox="375 414 578 762">Se acoge la recomendación del Ministerio de Educación Nacional de eliminar este artículo, puesto que su objetivo se encuentra dispuesto en la Ley 2109 de 2021 "Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media".</td> <td data-bbox="581 414 792 762">Se elimina este artículo</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 767 371 1045">Artículo 9. Cooperación internacional y alianzas. Las entidades Nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el desarrollo, seguimiento e implementación del Plan Nacional de Educación Rural podrá aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional</td> <td data-bbox="375 767 578 1045">Sin modificaciones</td> <td data-bbox="581 767 792 1045">Sin modificaciones</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1051 371 1161">Artículo 10. Informe. El Ministerio de Educación deberá presentar un informe anual sobre el desarrollo y seguimiento</td> <td data-bbox="375 1051 578 1161">Sin modificaciones</td> <td data-bbox="581 1051 792 1161">Sin modificaciones</td> </tr> </table>	del sector rural.			Artículo 8. Formación Vocacional en las aulas rurales. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de programas de formación vocacional y proyectos de vida en jóvenes de escuelas rurales en los niveles de educación básica y media.	Se acoge la recomendación del Ministerio de Educación Nacional de eliminar este artículo, puesto que su objetivo se encuentra dispuesto en la Ley 2109 de 2021 "Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media".	Se elimina este artículo	Artículo 9. Cooperación internacional y alianzas. Las entidades Nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el desarrollo, seguimiento e implementación del Plan Nacional de Educación Rural podrá aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Artículo 10. Informe. El Ministerio de Educación deberá presentar un informe anual sobre el desarrollo y seguimiento	Sin modificaciones	Sin modificaciones	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="829 641 1032 795">al Plan Nacional de Educación Rural, el cual deberá ser enviado al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura.</td> <td data-bbox="1036 641 1239 795"></td> <td data-bbox="1242 641 1445 795"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 801 1032 929">Artículo 11. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> <td data-bbox="1036 801 1239 929">Sin modificaciones</td> <td data-bbox="1242 801 1445 929">Sin modificaciones</td> </tr> </table>	al Plan Nacional de Educación Rural, el cual deberá ser enviado al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura.			Artículo 11. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	Sin modificaciones
del sector rural.																			
Artículo 8. Formación Vocacional en las aulas rurales. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de programas de formación vocacional y proyectos de vida en jóvenes de escuelas rurales en los niveles de educación básica y media.	Se acoge la recomendación del Ministerio de Educación Nacional de eliminar este artículo, puesto que su objetivo se encuentra dispuesto en la Ley 2109 de 2021 "Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media".	Se elimina este artículo																	
Artículo 9. Cooperación internacional y alianzas. Las entidades Nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el desarrollo, seguimiento e implementación del Plan Nacional de Educación Rural podrá aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional	Sin modificaciones	Sin modificaciones																	
Artículo 10. Informe. El Ministerio de Educación deberá presentar un informe anual sobre el desarrollo y seguimiento	Sin modificaciones	Sin modificaciones																	
al Plan Nacional de Educación Rural, el cual deberá ser enviado al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura.																			
Artículo 11. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	Sin modificaciones																	
<p>8. PROPOSICION</p> <p>En consecuencia, por las razones expuestas me permito rendir ponencia positiva y solicitar a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate al PROYECTO DE LEY No. 116 DE 2021, SENADO: "Por medio de la cual se crea la Política Pública de Educación Rural en Colombia". Con modificaciones.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ Senadora de la República</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 116 DE 2021, SENADO</p> <p>"Por medio de la cual se crea la Política Pública de Educación Rural en Colombia"</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley, tiene por objeto le creación de la política pública de educación rural con la finalidad de garantizar el acceso, calidad y pertinencia de la educación a los habitantes de zonas rurales del país.</p> <p>Artículo 2. Plan Nacional de Educación Rural. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional desarrollará e implementará el Plan Nacional de Educación Rural cada 10 años, con el propósito de definir las políticas y lineamientos destinados a garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación rural en el país.</p> <p>El Plan Nacional de Educación Rural deberá armonizar las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio de Educación con las del SENA, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el <u>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</u>, el <u>Ministerio de ciencia tecnología e innovación</u>, la <u>Agencia de Renovación del territorio</u> y las distinta agencias de la Presidencia de la República, responsables de la educación rural en el país, así como otras aquellas entidades, <u>organizaciones no gubernamentales y así como agremiaciones que trabajan o hacen presencia en los territorios rurales, que se consideren relevantes</u>, con la finalidad de trabajar de manera coordinada y <u>articulada</u> en la construcción e implementación del Plan Nacional de Educación Rural, <u>que aporte aportando a las trayectorias educativas completas, así como a la atención integral desde la primera infancia.</u></p>																		

<p>Artículo 3. Principios: En el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Educación Rural deberá tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes principios orientadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia: La educación debe ser coherente con <u>las particularidades sociales, culturales, económicas, productivas y ambientales del territorio</u>, las necesidades concretas del entorno y del desarrollo regional. • Calidad: La educación es de calidad cuando permite adquirir las competencias y los conocimientos necesarios para el mejoramiento continuo del individuo. • Desarrollo rural: La educación es una herramienta de cambio y transformación positiva del territorio que implica un acompañamiento <u>que reconoce la cultura, los usos y costumbres y formas de vida, como parte del proceso educativo.</u> • Inclusión y equidad: Se reconoce la importancia de acciones de los sujetos de especial protección. <p>Artículo 4. Criterios: El Plan Nacional de Educación Rural deberá tener en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar <u>el derecho a la educación rural desde la primera infancia, contemplando acciones que fortalezcan las capacidades de la familia desde su rol de cuidado y crianza.</u> 2. <u>Generar experiencias que promuevan intencionalmente el desarrollo y al aprendizaje de las niñas y los niños teniendo en cuenta las actividades propias de la primera infancia (juego, expresiones artísticas, literatura y exploración del medio).</u> 3. <u>Ofrecer un servicio educativo contextualizado y pertinente que corresponda a las características territoriales, sociales y culturales de las comunidades que habitan la ruralidad bajo una perspectiva de la valoración de la diversidad.</u> 4. Implementar la construcción, reconstrucción mejoramiento, y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y al acceso a tecnologías de la información. 5. <u>Implementación de estrategias que garanticen el acceso a un sistema de transporte adaptado a las particularidades del paisaje y territorio, para los estudiantes rurales.</u> 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media. 7. <u>Mejorar progresivamente las condiciones de acogida, bienestar y permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, adolescentes, y favorecer la generación de estrategias que garanticen las trayectorias educativas completas en el sistema educativo rural, desde la educación inicial hasta la educación media.</u> 8. Generar ofertas de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte. 9. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (decimo y once). 10. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres de escasos recursos; a servicio de capacitación técnica, tecnológica y educación universitaria. Siempre que sea pertinente y necesario, se podrá ofrecer apoyo para gastos de que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la de manutención. 11. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas. 12. Implementar un programa especial para la eliminación de analfabetismo rural. 13. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc. 14. Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales. 15. <u>Buscar mayor acceso de las niñas, niños, jóvenes y adultos a la educación formal, desde la educación inicial hasta la educación media.</u> 16. <u>Favorecer en el marco de la trayectoria educativa completa, que las personas permanezcan y avancen en su proceso educativo de acuerdo con su desarrollo, y propiciando la continuidad de los grados.</u> 17. <u>Incorporar planes y programas o proyectos de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento situado dirigidos a docentes de educación rural.</u> 18. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.
---	---

<p>Artículo 5: Estudio de necesidad laboral del sector rural: el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Min interior, de Agricultura, el sector empresarial, comercial e industrial y las instituciones de Educación Superior diseñarán cada 10 años un plan de pertinencia de los programas educativos superiores que demanda el sector rural del país²</p> <p>Artículo 6: Porcentaje mínimo de cupos en fondos nacionales de acceso a la educación superior: Al menos el 30% de los cupos brindarles en las diferentes convocatorias de los Fondos Nacionales de Acceso a la Educación Superior desarrollados por el Ministerio de Educación deberán ser asignados a jóvenes rurales.</p> <p>Artículo 7: Asociación estratégica e innovación. El Ministerio de Educación Nacional promoverá la asociación estratégica entre las instituciones de educación superior, los centros de investigación, el sector productivo y las entidades estatales de carácter regional, con el ánimo de desarrollar espacios de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo del sector rural.</p> <p>Artículo 8: Formación Vocacional en las aulas rurales. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de programas de formación vocacional y proyectos de vida en jóvenes de escuelas rurales en los niveles de educación básica y media.</p> <p>Artículo 9. Cooperación internacional y alianzas. Las entidades Nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el desarrollo, seguimiento e implementación del Plan Nacional de Educación Rural podrá aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional.</p> <p>Artículo 10. Informe. El Ministerio de Educación deberá presentar un informe anual sobre el desarrollo y seguimiento al Plan Nacional de Educación Rural, el cual deberá ser enviado al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura.</p> <p>Artículo 11. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2021 SENADO

por el cual se expide el código de ética para el ejercicio de la Fonoaudiología en Colombia.

<p>1. ORIGEN DEL PROYECTO</p> <p>El Proyecto de Ley Número 015 de 2021 Senado es una iniciativa congresional, de autoría del Honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés.</p> <p>2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2021 y publicada en la Gaceta del Congreso 1018 de 2021. El proyecto fue asignado para su estudio a la Comisión VI Constitucional Permanente del Senado de la República, el pasado 20 de agosto de 2021, siendo designado como ponente el Honorable Senador Iván Darío Agudelo Zapata.</p> <p>El proyecto tiene su antecedente más cercano en el Proyecto de Ley 267 de 2020 Senado <i>"Por el cual se expide el código de ética para la profesión de fonoaudiología en Colombia y se dictan otras disposiciones"</i>, autoría de los Honorables Senadores Ciro Alejandro Ramírez Cortés y Gabriel Jaime Velasco Ocampo, presentado en la secretaría general del Senado de la República el 9 de septiembre de 2020, publicado en la Gaceta del Congreso No. 934 de 2020.</p> <p>Otro antecedente dentro del periodo constitucional en curso es el Proyecto de Ley No. 120 de 2018 Senado, <i>"Por medio del cual se establece el Código de Ética para el ejercicio de la profesión de la fonoaudiología en Colombia y se dictan otras disposiciones"</i>, también autoría del Honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, publicado en la Gaceta del Congreso No. 632 de 2018.</p> <p>Sin embargo, el primer antecedente a mencionar corresponde al Proyecto de Ley 160 de 2015 Cámara <i>"Por la cual se expide el código de ética para la fonoaudiología de Colombia"</i>, retirado el 14 de junio de 2016; autoría de los (en ese momento) Honorables Senadores Carlos Felipe Mejía Mejía, Paola Andrea Holguín Moreno, Alfredo Ramos Maya, Alfredo Rangel Suárez y Paloma Valencia Laserna, y de los (en ese momento) Honorables Representantes María Fernanda Cabal Molina, Tatiana Cabello Flórez, Carlos Alberto Cuero Valencia, Pierre Eugenio García Jacquier, Óscar Darío Pérez Pineda, Esperanza María Pinzón de Jiménez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Edward David Rodríguez Rodríguez, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia González, y María Regina Zuluaga Henao.</p>	<p>A esta iniciativa le sucedió la presentación del Proyecto de Ley 211 de 2015 Cámara, <i>"Por la cual se expide el código de ética para el ejercicio profesional de la fonoaudiología en Colombia"</i> autoría del entonces Representante a la Cámara y hoy Senador de la República, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, el cual fue archivado.</p> <p>3. MARCO CONSTITUCIONAL GENERAL</p> <p>La legislación ético – profesional en Colombia, constituye el desarrollo en el nivel de la ley de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política:</p> <p>Artículo 25: <i>El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.</i></p> <p>Artículo 26: <i>Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.</i></p> <p>En reiterada jurisprudencia (Sentencias C-226 de 1994, C-064 de 2002, C-191 de 2005, C-239 de 2020, C-505 de 2014, entre otras) la Corte Constitucional ha recalado que la protección constitucional del derecho a escoger de modo libre oficio o profesión se orienta en dos direcciones. De un lado, se confiere a la ley la facultad de establecer los límites y restricciones que deban adoptarse para hacer compatible el ejercicio del oficio o profesión con la convivencia social. De otro, se orienta a especificar que cualquier límite o restricción que se trace en relación con la posibilidad de elegir libremente oficio o profesión debe ser justificado y obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p>
<p>4. OBJETO DEL PROYECTO ¹</p> <p>La ley 376 de 1997 reglamentó la profesión de Fonoaudiología y dictó normas sobre su ejercicio en Colombia, partiendo en su artículo 1 de su entendimiento como <i>"profesión autónoma e independiente de nivel superior universitario con carácter científico"</i> cuyos practicantes se interesan por <i>"cultivar el intelecto, ejercer la academia y prestar los servicios relacionados con su objeto de estudio"</i> en particular <i>"los procesos comunicativos del ser humano, los desórdenes del lenguaje, el habla y la audición, las variaciones y las diferencias comunicativas, y el bienestar comunicativo del individuo, de los grupos humanos y de las poblaciones"</i>.</p> <p>La ley, además, definió las áreas de desempeño profesional, sus campos generales de trabajo, y autorizó a la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje ACFTL para realizar la inscripción y Registro Único Nacional de quien ejerce la profesión, conforme al cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 5, al tiempo que calificó como práctica inadecuada de la profesión <i>"toda acción que indique incumplimiento de las disposiciones del código de ética establecido por la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje"</i> (artículo 6).</p> <p>A pesar de que esta disposición no se encuentre expresamente derogada ni haya sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional, se encuentra lamentablemente desajustada frente a la Constitución Política de Colombia (Artículo 150.2 superior), toda vez que dictar el Código de Ética así como los procedimientos administrativos que sancionen su inobservancia, son todos actos reservados a la ley. A este respecto, vale la pena tener en cuenta el artículo 4 constitucional:</p> <p>Artículo 4. <i>La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</i></p> <p>(Subrayado fuera de texto).</p> <p>De esta manera, la ley 376 de 1997 no consagró un código de ética profesional para los fonoaudiólogos con sus respectivas sanciones, ni determinó un procedimiento</p>	<p>administrativo para aplicarlas, ni tampoco creó un Tribunal de Ética encargado de cursar las investigaciones respectivas.</p> <p>Estas circunstancias constituyen deficiencias de tipo constitucional que hacen que el modelo de autorización e inspección, vigilancia y control en el ejercicio ético-profesional específico de la fonoaudiología en Colombia, al tenor de la Ley 376 de 1997, resulte disfuncional.</p> <p>En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley busca ampliar el marco legal regulatorio profesional de la fonoaudiología en Colombia, procurando su ajuste constitucional por medio de la creación de un Tribunal Nacional de Ética en Fonoaudiología; de dictar un código deontológico particular para esta profesión, y por medio de establecer un procedimiento administrativo sancionatorio especializado para tratar las faltas de ética en que pudieran incurrir los profesionales fonoaudiólogos con ocasión al ejercicio.</p> <p>No obstante, es importante tener presentes las disposiciones establecidas en la ley 1164 de 2007 <i>"Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud"</i>, la cual estableció <i>"las disposiciones relacionadas con los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud mediante la articulación de los diferentes actores que intervienen en estos procesos"</i>.</p> <p>Esta ley permitiría dar respuesta a las necesidades deontológicas de todas las profesiones de la salud, incluyendo a la fonoaudiología, más allá de las deficiencias constitucionales que puedan identificarse en la ley 376 de 1997. En efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante su Resolución 086 de 2015, le asignó al Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos CCF las funciones públicas referidas en la Ley 1164 de 2007 por un término de cinco años. No deja de resultar notable que, al momento de presentación del presente informe, ese periodo de cinco años ya ha transcurrido.</p> <p>De acuerdo con Lizarralde Gómez², el Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos CCF nació, precisamente, como consecuencia directa de la expedición de la Ley 1164 de 2007.</p>

¹ Maldonado Sierra, Guillermo Alfonso (2020). *Colegios profesionales, consejos profesionales y tribunales de ética en Colombia*. Bogotá. Instituto Nacional de Investigación e Innovación Social. pp. 118-119.

² Lizarralde Gómez, G. S. (2020). *Ética y bioética en Fonoaudiología*. En: Bermeo de Rubio, M. y Pardo Herrera, I. (eds. científicas). *De la ética a la bioética en las ciencias de la salud*. (pp. 227-258). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali. URL: <https://libros.usc.edu.co/index.php/usc/catalog/download/216/218/4005?inline=1>

En el año 2008, la Asociación Colombiana de Fonoaudiología ASOFONO, decidió convocar a los profesionales para agremiarse y constituir el Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos CCF, como respuesta a la Ley 1164 de 2007 de Talento Humano en Salud. Desde entonces, el CCF tiene a su cargo funciones públicas de regulación ético-profesional.

Mediante la precitada Resolución 086 de 2015, el Ministerio de Salud y la Protección Social delegó en el CCF la expedición de la matrícula profesional previa evaluación del cumplimiento de los requerimientos para trabajar en Colombia como fonoaudiólogo; la inscripción de fonoaudiólogos en el Registro Único Nacional de Talento Humano en Salud (ReTHUS), y la expedición de los permisos transitorios u homologación de título para profesionales que ingresen al país para misiones científicas o prestación de servicios humanitarios, sociales o investigativos.

El CCF accede a la delegación de estas funciones públicas mediante presentación a convocatoria de acuerdo con las condiciones y requisitos para tales efectos, establecidas en el Decreto 4192 de 2010, a su vez reglamentado por la Resolución 5549 de 2010. En su momento, el CCF fue de los primeros Colegios en satisfacer los requisitos exigidos para que le sean delegadas funciones públicas. Casi de inmediato, decide conformar el Comité de Redacción del Código de Ética para el ejercicio profesional de fonoaudiología. En esa primera versión, radicada en la Cámara de Representantes en el año 2015³ se trabajó por cuatro años luego de amplia socialización con agremiaciones profesionales e instituciones educativas.

5. NATURALEZA DE LOS TRIBUNALES DE ÉTICA EN EL ÁREA DE LA SALUD ⁴

Esta materia ha sido objeto de amplia disertación por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en cuanto a los Tribunales de Ética Médica, específicamente, amén de la Ley 23 de 1981 de Ética Médica.

³ Ver: Antecedentes del Proyecto de Ley.

⁴ Maldonado Sierra, Guillermo Alfonso (2020). *Colegios profesionales, consejos profesionales y tribunales de ética en Colombia*. Bogotá. Instituto Nacional de Investigación e Innovación Social. pp. 68-70.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia del 5 de mayo de 2015⁵ catalogó la función de los Tribunales de Ética Médica como puramente administrativa, que procede en contexto de la aplicación subsidiaria de las normas de procedimiento administrativo, así como la ley 734 de 2002. Como consecuencia, señaló el carácter no judicial de estos tribunales con fundamento en la Sentencia C-620 de 2008 de la Corte Constitucional, donde se reiteró que estos tribunales "no ejercen actividad judicial, sino que han sido habilitados por el legislador para adelantar una función administrativa de carácter disciplinario relacionado con el ejercicio".

De igual manera, aseveró que los miembros de estos Tribunales son particulares que no adquieren el estatus de funcionarios públicos, ni entran a formar parte de la rama judicial, no ejercen funciones jurisdiccionales, ni siquiera de forma transitoria.

6. TRIBUNALES DE ÉTICA EN SALUD DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Además de lo anterior, la Sentencia C-620 de 2008 de la Corte Constitucional, apuntó la vinculación *sui generis* de los Tribunales de Ética a la Rama Ejecutiva, y en ningún caso al Poder Judicial; resaltando la especial relación interadministrativa que tienen con el Ministerio de Salud y Protección Social.

Esto tiene la mayor importancia de cara a un proyecto de ley que busque crear uno de estos Tribunales. Así lo evidencia la Sentencia C-663 de 2013 de la Corte Constitucional, a propósito del trámite legislativo de un Proyecto de Ley que buscaba modificar el Código de Ética para el ejercicio de la Bibliotecología en Colombia. El Proyecto, contemplaba la creación, a instancias del Consejo Nacional de Bibliotecología, el Tribunal Nacional de Ética de la Bibliotecología para cumplir funciones de investigación y sanción de las conductas desplegadas por los bibliotecólogos.

Al recordar que los Tribunales de Ética están adscritos a la Rama Ejecutiva, la citada Sentencia señaló que su creación requiere de iniciativa legislativa gubernamental, o de aval del Ejecutivo que le sustituya, toda vez que dicha creación conlleva una modificación de la estructura de la administración, al crear un nuevo organismo que tiene la naturaleza de entidad del orden nacional con funciones públicas adscrita o interrelacionada administrativamente con un Ministerio del Gobierno nacional.

⁵ Consejero ponente: William Zambrano Cetina. 5 de mayo de 2015. Actor: Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00036-00(C).

Por lo tanto, al tenor de los artículos 154 y 150.7 constitucionales, el proyecto de ley para la creación del Tribunal Nacional de Ética en Fonoaudiología requiere contar con iniciativa legislativa del Ejecutivo. En contraste, el presente proyecto de ley corresponde a una iniciativa congresional⁶. Bajo estas condiciones, el proyecto debe satisfacer el requisito constitucional vertiendo la iniciativa legislativa del Gobierno nacional obteniendo su aval.

7. SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AL EJECUTIVO

Con subrayado fuera de texto se destacan los textos constitucionales que aplican al caso:

ARTICULO 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

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

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

⁶ Ver: Origen del Proyecto.

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

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

Respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones:

1. Que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto.
2. Que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultados para ello, distinto al Gobierno;
3. Que a un proyecto de ley que originalmente no verse sobre las materias sujetas a iniciativa reservada, y que no haya sido presentado por el Gobierno; durante el trámite legislativo se le incluyan disposiciones sobre materias contempladas en el inciso segundo del artículo 154 constitucional. Y finalmente,
4. Que a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno, en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas.

Desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, el primer evento no genera controversia. Las restantes situaciones, en cambio, suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexecutable.

<p>La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de los diferentes escenarios identificados y ha sostenido que, mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente; en la cuarta situación, el aval no siempre es indispensable.</p> <p>En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno; de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval.</p> <p>Según la Sentencia C-838 de 2008, el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresional en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente. En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que ello debe darse antes de la aprobación definitiva del proyecto en sesión plenaria, siendo indiferente el momento particular del trámite legislativo en que el aval acabe manifestándose.</p> <p>8. SOBRE EL AVAL DEL EJECUTIVO AL PROYECTO DE LEY</p> <p>Habiéndose establecido la necesidad del Proyecto de Ley de contar con aval del Gobierno, viene a colación el concepto que emitió el Ministerio de Salud y Protección Social a propósito del proyecto de ley <i>sub examine</i>, el pasado 24 de septiembre de 2021, dirigido a la Comisión VI Constitucional Permanente del Senado.</p> <p>En él, el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social (Ministerio del ramo correspondiente a la materia objeto de regulación deontológica, que es en este caso, la fonoaudiología) expresa su vehemente oposición al Proyecto de Ley por numerosas razones, dejando claro de manera expresa, frontal y totalmente contundente que la iniciativa legislativa no cuenta con aval del Gobierno nacional por motivos de inconveniencia y de inconstitucionalidad.</p>	<p>De un lado, el Ministerio de Salud y Protección Social censura la tendencia de que se espere contar con una ley específica para cada profesión de la salud, cuando ya existe la Ley 1164 de 2007. De acuerdo con el concepto, esto obedece a un interés puramente gremial que no responde al interés general, ni atiende una necesidad regulatoria en bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyo funcionamiento acaba por fragmentar.</p> <p>Las razones de inconveniencia que se identifican van más allá, indicándose que el proyecto es excluyente al pretender asignar campos de ejercicio exclusivos a los fonoaudiólogos. A ojos del Ministerio esto es contraproducente, al limitar el acceso a los servicios de salud de la población que, en ciertas zonas del país no contarían con tales profesionales para suplir servicios de salud necesarios, ocasionando inconvenientes de acceso en estos lugares.</p> <p>Ya en cuanto a las razones de inconstitucionalidad, según concepto del Ministerio, la iniciativa genera serios conflictos de competencia con otros profesionales de la salud en lo concerniente a la exigencia de un determinado profesional <u>exclusivo</u> para una específica prestación en salud. No obstante, es muy importante aclarar que en la lectura del articulado no se identifica que se esté incurriendo en la asignación de competencias taxativa y expresamente exclusivas al profesional en fonoaudiología, que excluyan de manera frontal a todo tipo de profesionales de la salud distintos; salvo mejor interpretación extensiva que pueda hacer el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Hecha esta importante claridad, el Ministerio destaca que existen otros profesionales aptos para adelantar sin riesgo social numerosas actividades para las cuales el fonoaudiólogo es competente, pero nunca de manera exclusiva. Al citar la jurisprudencia relevante para el caso, se menciona cómo la Corte Constitucional ha reiterado que la legislación puede excluir de ciertas actividades a personas que generen un riesgo social a falta de idoneidad, pero sin excluir a otros profesionales perfectamente idóneos que no generen tal riesgo, y cuya competencia no puede acabar vaciada por medio de la ley, limitando en el proceso derechos fundamentales constitucionalmente protegidos de esos otros profesionales. En síntesis, el Ministerio de Salud es enfático al señalar que la consagración normativa de competencias exclusivas a un único tipo de profesionales es, en general, contraria a la Constitución Política, en tanto existan otros profesionales con capacidad de acreditar competencia para adelantar aquellas actividades, las cuales no pueden ser monopolio legal de un único tipo de profesional.</p>
<p>Los riesgos sociales del ejercicio de las profesiones de la salud tienen, sin dudas, una magnitud considerable. Pero dicho riesgo se puede ver efectivamente controlado y disminuido a través de múltiples títulos de formación. En esta clase de proyectos, a la hora de intentar asignar competencias exclusivas a un único tipo de profesional, una gran vicisitud se tiene en la formación de posgrado: aspecto que, lamentablemente, no es abordado por el proyecto de ley. Los títulos de posgrado constituyen, por supuesto, títulos de idoneidad en el sentido del artículo 26 constitucional. La idoneidad propia del fonoaudiólogo puede ser compartida, no solo por muchos otros profesionales de la salud mediante sus títulos de pregrado, sino mediante numerosas combinaciones pregrado + posgrado en distintas especialidades médicas y posgrados en áreas de la salud.</p> <p>Este argumento merece ser resaltado con mayor amplitud: Ciertamente, una cosa es que se deba exigir el cumplimiento de una serie de requisitos de observancia obligatoria por parte de quienes ejerzan profesiones que conlleven un riesgo social. Esto, atiene a la necesidad de conjurar o disminuir, en la medida de lo factible, los riesgos sociales vinculados al ejercicio de ciertos oficios o profesiones. Pero otra muy distinta es que la ley supere los límites de la Carta Política de 1991, estableciendo la exclusividad para el ejercicio de una amplia y variada gama de actividades profesionales, científicas y académicas. Esto, ya no se encamina realmente a la necesaria prevención de los riesgos sociales subyacentes, sino a crear un monopolio en favor de un grupo de personas particulares, lo cual no se encuentra ajustado a la Constitución Política (Sentencia C-226 de 1994).</p> <p>Como lo señala, también esta misma Sentencia C-226 de 1994:</p> <p><i>"El derecho al ejercicio de una profesión se manifiesta como una de las materializaciones de la libre elección de profesión u oficio"... "El objetivo de la reglamentación de las profesiones no es consagrar privilegios en favor de determinados grupos sociales sino controlar los riesgos sociales derivados de determinadas prácticas profesionales".</i></p> <p>Con todo esto, el Gobierno nacional ha desestimado la necesidad del Proyecto de Ley, encontrándolo, además, inconveniente, al prever que sus desventajas superan por mucho a sus virtudes.</p>	<p>9. CONSIDERACIÓN FINAL</p> <p>Lamentablemente, bajo las circunstancias expuestas de vehemente oposición gubernamental al Proyecto de Ley, insistir en darle trámite al Proyecto supone ir a contra corriente de las disposiciones constitucionales aplicables, y en contra vía del Gobierno nacional en una materia cuya anuencia es un imprescindible constitucional.</p> <p>10. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud del presente informe, solicito a la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República, ARCHIVAR el Proyecto de ley N° 015 de 2021 Senado <i>"Por el cual se expide el código de ética para el ejercicio de la fonoaudiología en Colombia"</i>.</p> <p>De los Honorables Senadores:</p> <div style="text-align: right;">  IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA Senador de la República Ponente </div>

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.

<p>1-0010</p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor Jesús María España Vergara Secretario General comision.septima@senado.gov.co Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Asunto: Comentarios al proyecto de Ley número 69 de 2021 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años" Impulso a empleo de mujeres jóvenes]"</p> <p>Doctor España Vergara, cordial saludo:</p> <p>Hemos conocido el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 69 de 2021 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años, [Impulso a empleo de mujeres jóvenes]" por lo anterior de manera atenta presentamos a consideración de los Honorables Senadores los siguientes aportes del SENA al proyecto de ley, con el fin de que sean valorados, analizados y resueltos durante su trámite legislativo.</p> <p>La iniciativa legislativa conforme a lo dispuesto en la exposición de motivos busca garantizar que la mujer joven entre los 18 y 28 años pueda acceder sin dificultades al mercado laboral, para lo cual se amplía la Ley 1780 de 2016 en el sentido de diseñar medidas afirmativas para evitar la desigualdad que se presenta por el género en la población juvenil.</p>	<p>Al respecto y conforme a las medidas que se pretenden desarrollar en esta iniciativa legislativa se observa que actualmente existe normatividad que permiten el acceso al empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años, a saber:</p> <p>Ley 1955 de 2019¹ en el artículo 222, crea el sistema Nacional de las Mujeres como el conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos con el fin de incluir en la agenda de las diferentes ramas del poder público en materia de avance y garantía de los derechos humanos de las mujeres, con especial énfasis en el impulso de la transversalidad del enfoque de género y étnico para las mujeres en las entidades del orden nacional y en la definición de políticas públicas sobre equidad de género para las mujeres.</p> <p>Ley 2069 de 2020² tiene como objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad mediante un enfoque regionalizado de acuerdo con las realidades socioeconómicas de cada región, el cual involucra los emprendimientos que tengan participación mayor de mujeres.</p> <p>Ley 2117 de 2021³, adiciona las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde han tenido poca participación y establece medidas para el acceso a la educación y permite la incorporación de las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres.</p> <p>Ley 2125 de 2021⁴, tiene como objetivo apoyar el emprendimiento femenino y busca establecer incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, y la creación de una Política Pública para el emprendimiento femenino, a fin de incrementar su capacidad productiva, participación en el mercado, y exaltar su contribución en el desarrollo económico y social del país.</p> <p>Por lo tanto, existe una variedad de normativa a favor del empleo y el emprendimiento dirigido a los jóvenes entre los 18 y los 28 años y del cual hace parte las mujeres, por lo que se considera que los temas tratados en el proyecto de ley ya se encuentran regulados.</p> <p>Por otra parte, la ponencia para primer debate publicada en la Gaceta 1577 de 2021, incluye la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA al señalar:</p> <p><i>"Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</i></p> <p><i>Artículo 8°. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil.</i></p> <p><small>¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". ² Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. ³ Por medio del cual se modifican la Ley 1429 de 2010, y la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones. (Medidas para promover la igualdad laboral de la mujer". ⁴ Por el cual se establecen incentivos para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, se crea el sello "Crea en ti" y se dictan otras disposiciones; Apoyar el emprendimiento femenino"</small></p>
<p><i>Parágrafo. El SENA, a través del programa de capacitación y fomento del Fondo Emprender, impulsará por lo menos una vez al año una convocatoria especial para formación y financiamiento de iniciativas empresariales lideradas por mujeres y/o con planta de personal compuesta mayoritariamente por mujeres. Deberán priorizarse los departamentos con mayor incidencia del desempleo de las mujeres."</i></p> <p>Al respecto, el SENA en cumplimiento de su misión institucional tiene el deber de dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas y a quienes sin serlo requieran de dicha formación para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico social armónico del país bajo el concepto de equidad social redistributiva.</p> <p>Es decir que todas las personas, entre ellas las mujeres entre los 18 y 28 años, que quieran acceder a los programas de Formación Profesional Integral del SENA pueden hacerlo de manera equitativa y sin existir desigualdad o preferencia para su ingreso.</p> <p>Además, el SENA cuenta con acceso preferencial a grupos de poblaciones especiales, como madres cabezas de familia y mujeres víctimas del conflicto que pueden acceder a la oferta educativa en las convocatorias que anualmente realiza la entidad.</p> <p>A su vez, la Ley 2117 de 2021, en el artículo 2, contempla que el Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá "(f) Diseñar y promover programas de formación y capacitación, haciendo énfasis en las condiciones específicas y diferenciales de cada Región, Distrito, Departamento o Municipio, dirigido a las mujeres y en especial a las mujeres madres cabeza de familia, para que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como: agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación; con el objetivo de mejorar la tasa de ocupabilidad de las mujeres en estos sectores sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. El diseño de los programas de formación y capacitación de que habla el presente literal contará con el acompañamiento de las sedes regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para la priorización de los programas que se ofertarán." (Negrilla y cursiva fuera de texto)</p> <p>De ahí que el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en cumplimiento de su misión institucional presta un acompañamiento en el diseño de los programas de formación y capacitación dirigidos a las mujeres.</p> <p>Por otro lado, la Ley 2069 de 2020, en el párrafo primero del artículo 19 dispone que los emprendimientos que tengan en su mayoría la participación de mujeres rurales tendrán prioridad en los programas y serán candidatos para acceder a recursos no reembolsables provenientes de fondos especiales destinados a su promoción y fortalecimiento. Así mismo, dentro de su capacitación se incluirán temas de liderazgo y empoderamiento femenino.</p>	<p>Además, el párrafo 3 del artículo 46 de la ley 2069 de 2020, señala que mediante el "<i>Fondo Mujer Emprende</i>" se coordina su oferta institucional con <i>iNNpulsa Colombia</i>, y de manera conjunta se podrán diseñar y ejecutar los planes, programas, iniciativas y herramientas para promover, apoyar y financiar el emprendimiento, formalización, fortalecimiento y el financiamiento empresarial de las mujeres."</p> <p>En concordancia con el artículo 47 ibidem, el cual determina que "el <i>Patrimonio Autónomo creado mediante el Decreto Legislativo No. 810 de 2020 que en adelante se denominará "Fondo Mujer Emprende" tendrá vocación de permanencia y su administración y secretaría técnica estará a cargo de iNNpulsa Colombia. iNNpulsa Colombia y el Fondo Mujer Emprende en conjunto con las entidades del orden internacional, nacional, regional, municipal, públicas o privadas que considere, diseñará y ejecutará los planes, programas, iniciativas y herramientas para promover, apoyar y financiar el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de promover los emprendimientos y empresas de mujeres a nivel nacional. "</i></p> <p>Por lo anterior, mediante el Fondo Mujer Emprende" se puede promover y financiar emprendimiento para las mujeres objeto del proyecto de ley.</p> <p>De igual forma, la Ley 2125 de 2021 en el artículo 4, prevé la política pública de fomento al emprendimiento liderado por mujeres a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien se encargará de diseñar los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para la asesoría e implementación de programas y proyectos que contemplen de manera integral la formalización, el fomento, la financiación y la formación de las mujeres emprendedoras, en coordinación con los objetivos y consideraciones de la Ley 2069 de 2020, mediante la cual se impulsa el Emprendimiento en Colombia.</p> <p>En concordancia con el artículo 5 ibidem, el cual contempla que el Ministerio de Educación y el SENA podrán adelantar estrategias para incentivar el desarrollo emprendedor de estudiantes y aprendices y el SENA debe brindar un apoyo técnico para la consolidación de emprendimientos en edad temprana, dando prioridad a los proyectos liderados por mujeres, con el objetivo de promover el cierre de brechas de género que se presentan en el sector empresarial, en articulación con las IES del territorio nacional.</p> <p>Por otra parte, el Artículo 40 de la Ley 789 de 2002 crea el Fondo Emprender como una cuenta especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, con el objeto de financiar iniciativas empresariales propuestas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales cuya formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que regulan la materia.</p> <p>Así las cosas, la entidad en materia de empleabilidad ha realizado acciones de articulación con el sector productivo para lograr la vinculación al mercado laboral de jóvenes y mujeres. Como</p> <p><small>⁵ Decreto 810 de 2020, se creó el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica.</small></p>

producto de esta gestión, en lo corrido del año 2021, se han generado 128.802 colocaciones para jóvenes entre los 18 a 28 años de edad y 144.411 para mujeres.

De igual manera, se ha brindado orientación ocupacional a 453.960 mujeres y 408.033 jóvenes en temas sobre hoja de vida, entrevista laboral, redes efectivas para la búsqueda de empleo, entre otras, que les brindan herramientas a los buscadores de empleo para desenvolverse de manera exitosa en procesos de selección.

Es importante mencionar, que la Agencia Pública de Empleo realizó el 8 de marzo de 2021, una jornada de empleo con enfoque en mujeres la cual contó con la participación de 830 empresas que publicaron 9.702 vacantes.

Así mismo, se desarrolló entre el 5 y el 8 de agosto de 2021, Expoempleo Joven, una iniciativa desarrollada en un entorno virtual 3D y 2D que promovió vacantes específicas para jóvenes, logrando la participación de 1.569 empresas que publicaron 19.369 vacantes.

En este orden de ideas y en el marco de lo enunciado en el Proyecto Ley, la entidad ha venido respondiendo con acciones afirmativas en coherencia con las medidas contempladas y la normatividad ya descrita, por lo tanto, de manera solicita de manera respetuosa se elimine la participación del SENA y los recursos del Fondo Emprender de lo dispuesto en el artículo 4 del proyecto de ley en comentario.

Respecto a lo propuesto en el artículo 5 del proyecto de ley, en cuanto a la vinculación de mujeres jóvenes profesionales al sector público, en donde se determina que el 20% de los cargos en provisionalidad que no requieren de experiencia deben ser asignados a mujeres profesionales entre los 18 y 28 años; se resalta que la Ley 1955 de 2019, en el artículo 196 consagra que las entidades públicas deben dar prioridad en la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años de edad y garantizar que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado.

Así mismo, la Ley 2155 de 2021⁶ con el objeto de mitigar los efectos socioeconómicos asociados a la pandemia del COVID 19 y reactivar el empleo formal crea un incentivo para la generación de nuevos empleos para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, equivalente a un aporte estatal del veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada uno de estos trabajadores adicionales.

También, el Decreto 688 de 2021⁷ para la generación de empleo para jóvenes dentro de la estrategia Sacúdete otorga a los aportantes que realicen contrataciones o vinculación en la vigencia 2021 de un aporte mensual correspondiente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv), por los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años de edad, y hasta por doce (12) veces dentro de la temporalidad del apoyo, con el objeto de generar empleo

⁶ Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones
⁷ Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete.

joven y formal en el país; este apoyo se financia con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la sección presupuestal del Ministerio del Trabajo y hasta donde la disponibilidad presupuestal lo permita.

Luego entonces, ya se cuenta con una legislación que cobija a las jóvenes entre 18 y 28 años de edad para su ingreso al sector público y se apoya la generación de empleo para esta población.

Finalmente, de manera respetuosa se solicita a los Honorables Senadores se tengan en cuenta los comentarios del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA y se excluya a la entidad como los recursos del Fondo emprender en la redacción del Artículo 4 del proyecto de ley en comentario.

Cualquier aclaración y apoyo que sea requerido por parte de la entidad estaremos atentos no sin antes expresar nuestro compromiso con los jóvenes y las mujeres colombianas.

Cordial saludo,


Oscar Julián Castaño Barreto
 Director Jurídico

VBo. Hernan Fuentes, Director de Empleo y Trabajo 

Copia: H.S. Nadia Georgette Blel Scaff, nadia.blel@senado.gov.co Presidenta Comisión séptima Constitucional Senado de la República; Ponentes: H.S. Laura Ester Fortich Sánchez, comunicacioneslaurafortich@gmail.com, Victoria Sandino Simanca Herrera, victoria.sandino@senado.gov.co, sergio.martinez@senado.gov, aniluz.torrenegra@senado.gov, utl.victoriasandino@gmail.com

NIS: 2021-02-293064

Concepto técnico: Dirección Empleo y Trabajo.

Revisó: Martha Bibiana Lozano Medina, Coordinadora Grupo conceptos Jurídicos y Producción Normativa⁸
 Proyecto: Cristy García, Contratista Grupo Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

COMENTARIOS: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-SENA
REFRENDADO POR: DOCTOR OSCAR JULIÁN CASTAÑO BARRETO - DIRECTOR JURÍDICO.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 69/2021 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1780 DE 2016 PARA INTRODUCIR MEDIDAS AFIRMATIVAS A FAVOR DEL EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO DE LAS MUJERES JÓVENES ENTRE LOS 18 Y LOS 28 AÑOS DE EDAD".
NÚMERO DE FOLIOS: SEIS (06)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES TREDS (03) DE DICIEMBRE DE 2021.
HORA: 15:21 P.M.

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

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO

CONTENIDO

Gaceta número 1832 - Lunes, 13 de diciembre de 2021	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Págs.	
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley Número 135 de 2021 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.	1
Informe de Ponencia para primer debate en el Senado de la República, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 116 de 2021 Senado, por medio de la cual se crea la Política Pública de Educación Rural en Colombia.	4
Informe de ponencia para primer debate de Senado al Proyecto de ley número 15 de 2021 Senado, por el cual se expide el código de ética para el ejercicio de la Fonoaudiología en Colombia.	11
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 69 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.	14