

Bogotá,

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLOREZ

Secretario General de la Comisión VII del Cámara

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 09-08-2017 5:40:57 PM

Al contestar cite este No. 2017-EE-158918 FOL:1 ANEX:0

Origen: Despacho del Ministro

Destino: Congreso de la República / VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Asunto: Concepto Proyecto de Ley 59 de 2017 Cámara

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 59 de 2017 Cámara

Respetado Doctor Yepes:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre Proyecto de Ley No. 59 de 2017, Cámara «Por medio de la cual se establece como política pública, el programa Colombia Mayor que busca la atención primaria a las necesidades económicas del adulto mayor en Colombia.»

Solicitamos de manera atenta, tener en cuenta las observaciones que este Ministerio realiza sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



YANETH GIHA TOVAR

Ministra de Educación Nacional

Copia: H.R. Elbert Díaz Lozano - Autor
H.R. Guillermo Bravo Montañó - Coordinador Ponente
H.R. Esperanza María Pinzón de Jiménez - Ponente
H.R. Ángela María Robledo - Ponente
H.R. Mauricio Salazar Peláez - Ponente
H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar - Ponente
H.R. Edgar Alfonso Gómez Román - Ponente

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Ley No. 59 de 2017, Cámara «Por medio de la cual se establece como política pública, el programa Colombia Mayor que busca la atención primaria a las necesidades económicas del adulto mayor en Colombia.»

I. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto tiene como objeto fomentar una política pública para la protección del adulto mayor en el país para lo cual se busca crear el programa de "Colombia Mayor".

II. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente concepto se limita a los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo, sin perjuicio de lo que llegasen a considerar o conceptuar otras entidades en el marco de sus competencias.

III. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

1. Respecto al artículo 6.

«Artículo 6º. Líneas de acción. Las líneas de acción de esta política pública son las siguientes:

1. Gestión integral: La política de Colombia Mayor se debe efectuar bajo la premisa del trabajo colaborativo entre todas las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para el Adulto Mayor. Esto con el fin de incidir de manera activa, a nivel intersectorial y territorial, público y privado, sobre las condiciones de desarrollo social, político, económico y cultural de los individuos, la familia y la sociedad, como medio para propiciar que las personas adultas mayores de hoy y del futuro alcancen una vejez autónoma, digna e integrada, dentro del marco de la promoción, realización y restitución de los derechos humanos.

(...)

3. Comisión Intersectorial para el Adulto Mayor: Tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral al adulto mayor en Colombia.

La Comisión Intersectorial estará integrada así:

1. *Un delegado del Presidente de la República.*
2. *El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro.*
3. *El Ministro de Trabajo o su delegado que deberá ser un Viceministro.*
4. *El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado que deberá ser un Viceministro.*
5. *El Ministro de Educación o su delegado que deberá ser un Viceministro.*

(...)» (Subrayado fuera de texto)

En opinión del Ministerio de Educación Nacional, la redacción del citado artículo 6 podría modificarse en los siguientes puntos:

Primero, en los numerales 1º y 3º, para efectos de que no se entienda que la Comisión Intersectorial para el Adulto Mayor es creada por ley. Al respecto, debemos recordar que, tradicionalmente, la creación de este tipo de instancias de coordinación le corresponde al Presidente de la República mediante reglamento, ya que al ostentar la calidad de suprema autoridad administrativa¹, es el responsable de «*Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos*, y en ese orden de ideas, conoce de antemano cuáles son las entidades de su gobierno que requieren articularse para ejercer sus respectivas funciones sobre asuntos frente a los cuales tienen competencias compartidas.

La anterior consideración ha sido compartida por el mismo Legislador, dado que el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, señala expresamente la competencia del Gobierno nacional para crear comisiones intersectoriales, veamos:

«El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden. (...)».

Segundo, si bien la ley puede dar unos parámetros generales sobre la creación de la Comisión Intersectorial para el Adulto Mayor, consideramos que la participación en dicha instancia de coordinación no debe restringirse a los ministros de las respectivas carteras o a su delegado que necesariamente deba ser un viceministro. A nuestro juicio, la

¹ Artículo 189, inciso 1º.

delegación, al ser concebida dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo que propende por el cumplimiento de los principios de la función administrativa (entre los que se destacan los de celeridad y eficiencia), consideramos que el artículo 6, numeral 3º de la iniciativa debe permitir el ejercicio de esta figura en los términos del artículo 9 de la Ley 489 de 1998, esto es, en funcionarios del nivel directivo y asesor.

2. Respecto al artículo 14.

«Artículo 14. Competencia del Ministerio de Educación. Corresponde al Ministerio de Educación, en el ejercicio propio de sus funciones, asesorar la implementación y gestión de la política Colombia Mayor en lo referente a los programas de educación formal y no formal y educación continua durante toda la vida, orientados a mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores en el territorio nacional y a la creación de una cultura del envejecimiento activo en el país. Crear conciencia en los colombianos sobre el valor social de las personas mayores y el reconocimiento de su saber y experiencia de vida; adicionalmente, definir estrategias que permitan compartir conocimientos con los niños y adolescentes.» (Subrayado fuera de texto)

El Ministerio de Educación Nacional, una vez leído y estudiado el presente artículo, concluye que la redacción propuesta no permite establecer cuál sería el verdadero alcance del mismo. Así las cosas, esta Cartera se permite manifestar a continuación algunas inconsistencias que tiene el artículo y que deben ser corregidas para un adecuado entendimiento e implementación de la disposición:

El Ministerio de Educación Nacional es el ente rector del sector administrativo de la educación y, de conformidad con las leyes 30 de 1992, 115 de 1994 y 715 de 2001, así como con el Decreto 5012 de 2009, son funciones del Ministerio, entre otras: (i) la formulación de la política nacional de educación, (ii) la regulación y establecimiento de los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades, (iii) la definición de lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, (iv) el establecimiento de mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, y (v) la reglamentación del Sistema Nacional de Información y la promoción de su uso para apoyar la toma de decisiones de política. Así las cosas, el Ministerio de Educación Nacional no asesora, sino que establece políticas generales de educación.

i. No es claro si el Ministerio debe asesorar la elaboración de una política educativa enfocada a incrementar la conciencia social frente al valor del adulto mayor o si se le impone legalmente el deber de plantear y poner en ejecución dicha política, de modo que el alcance de la regulación no es preciso, a la vez que no se aviene al marco de funciones y competencias que la ley le establece al Ministerio, según se dejó dicho líneas atrás.



ii. En la hipótesis de que la norma verse sobre un enfoque de integración del adulto mayor al sistema educativo, el Ministerio ve pertinente precisar, primero, que los programas de educación enunciados no corresponden a los tipos de formación académica que actualmente existen en la legislación. Así las cosas, es preciso recordar que el sistema educativo colombiano se organiza en cuatro tipos de formación: educación formal² educación superior³, educación para el trabajo y el desarrollo humano⁴ (anteriormente denominada educación no formal) y la educación informal⁵.

De otra parte, resulta necesario aclarar que ningún programa académico tiene como objetivo directo mejorar las condiciones de vida de las personas adultas, pues el propósito de los programas no es otro que el de formar a las personas en un área del conocimiento determinada y cumplir con los demás objetivos que establecen la Constitución y la ley, estos son: *«el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura»* así como formar *«al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente»*⁶.

Lo anterior sin desconocer que, tanto en la educación superior, como en la educación para el trabajo y desarrollo humano, existen programas que, dentro de su área de conocimiento, forman a los estudiantes para la atención de personas adultas, sin embargo, son las respectivas instituciones las encargadas de definir sus planes de estudios, las competencias que van a desarrollar en sus estudiantes y el perfil que pretender tener de sus egresados.

iii. No es claro cómo el Ministerio debe crear conciencia en los colombianos sobre el valor social de las personas mayores y el reconocimiento de su saber y experiencia de vida, ni cómo definir estrategias que permitan compartir conocimientos con los niños y adolescentes.

Por lo anterior, se recomienda modificar la redacción del texto inicial por la que a continuación amablemente le sugerimos:

² Ley 115 de 1994, artículo 10.-*Definición de educación formal.* Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.

³ Ley 30 de 1992 artículo 1: La educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

⁴ Ley 115 de 1994, artículo 36. Definición de Educación No Formal*. La educación no formal* es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el Artículo 11 de esta Ley. (Ley 1064 de 2006 artículo 1o. Reemplácese la denominación de Educación no formal contenida en la Ley General de Educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 por Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.)

⁵ Ley 115 de 1994, artículo 43.-*Definición de educación informal.* Se considera educación informal todo conocimiento libre y espontánea-mente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados

⁶ Constitución Política, artículo 67.



«Artículo 14. Competencia del Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación Nacional deberá fomentar las políticas necesarias para adoptar y desarrollar los objetivos propuesto por la política nacional de "Colombia Mayor" dentro del sector educativo. »

3. Respecto al artículo 17.

«Artículo 17. Implementación nacional de la política. Todos los sectores de los que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la política Colombia Mayor» (Subrayado fuera de texto)

El presente artículo tiene como objetivo que las entidades que participen en la implementación y ejecución de la «Política Colombia Mayor», ajusten de acuerdo con los objetivos de la iniciativa, su normatividad, institución y presupuesto.

Por lo anterior, considera esta Cartera que el artículo debe ser modificado, en el sentido de eliminar la palabra «presupuestales» pues, como es bien sabido, el presupuesto que cada entidad tiene asignado anualmente es definido mediante la ley anual de presupuesto que expide el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno nacional, en los términos que definen los artículos 346 y 347 de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Presupuesto. Eso significa que no solo involucra intereses y acciones propios de cada institución sino, también, los de otras entidades públicas, como es el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - responsable de preparar el proyecto de Presupuesto General de la Nación – y del mismo Congreso de la República como órgano responsable de estudiar y aprobar anualmente dicho proyecto, por lo que no se le puede hacer impositiva esta obligación entre otros al Ministerio de Educación cuando no depende en su totalidad de la entidad la aplicación y destinación de sus recursos.

IV. CONCLUSIÓN.

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la intención meritoria de la iniciativa, pero solicita comedidamente se tomen en cuenta las recomendaciones antes descritas con el fin de que esta iniciativa se estructure y se implemente de la forma más idónea.

Aprobó: Martha Lucia Trujillo Calderon - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Jairo Enrique Valencia Chamorro
Proyectó: Karen Andrea Barrios Lozano – Abogada Grupo Normatividad

