



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401351571

Fecha: 01-09-2020

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

Doctora  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Comisión Sexta Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 026/20 (C)** *“por medio de la cual se promueve la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con trastornos de aprendizaje”*.

Cordial saludo,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social<sup>1</sup>.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones<sup>2</sup>:

## 1. CONTENIDO

Los puntos centrales para el sector salud contemplados en esta propuesta tienen que ver con realizar caracterización en conjunto con las Secretarías de Salud y las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) y demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de los niños, niñas y adolescentes con trastornos de aprendizaje, así como establecer las acciones para el acceso oportuno a la evaluación

<sup>1</sup> Cfr. <https://www.camara.gov.co/trastornos-de-aprendizaje>

<sup>2</sup> Un proyecto de ley análogo cursó en el legislativo bajo el número 296/18 (C) *“por medio [de la] cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje”*. Frente a dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 201911401076341, de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202011401351571**

Fecha: **01-09-2020**

Página 2 de 8

interdisciplinaria, realizar diagnóstico diferencial y tratamiento clínico requerido de acuerdo al trastorno de aprendizaje.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Aspectos generales.**

Como se dijo en su momento, resulta importante revisar y articular la iniciativa particularmente en lo relativo a las dificultades de aprendizaje a la luz de la Resolución 4886 de 2018, por la cual el país adopta la Política de Salud Mental, en conjunto con lo previsto en el Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021, y los avances de la Política de Atención Integral en Salud en el marco de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en salud, norma que tiene como foco a los sujetos individuales y colectivos, en consonancia con la perspectiva de curso de vida y la atención primaria en salud, *inter alia*. Igualmente, se debe tener en cuenta el desarrollo de la Política Sectorial de Atención Integral en Salud, con base en la cual se expidió la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, mediante la cual se adoptan los lineamientos de la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud, se determinan, entre otras, intervenciones individuales con criterios técnicos que incluyen la valoración integral, por momento del curso de vida, desde la primera infancia, hasta la vejez. Además, es relevante, la revisión de los desarrollos de la política para la primera infancia, y la política de infancia y adolescencia.

En efecto, la Resolución 3280 prevé la consulta de valoración integral en salud para la primera infancia, infancia y adolescencia, describiendo el procedimiento para realizar valoración del desarrollo. En la primera infancia se efectúa por medio de la percepción de los padres cuidadores o maestros sobre el desarrollo del niño, así como la aplicación directa de la Escala Abreviada de Desarrollo EAD-3, se aplica también el Test M-Chat R/F para tamizaje de autismo de manera específica a todos los niños entre los 18 y los 30 meses de edad.

En la infancia, la valoración de desarrollo y aprendizaje se realiza por medio de la información de los padres y cuidadores sobre el rendimiento escolar, la aptitud de aprendizaje y la actitud en el aula y la vida social. Lo ideal es que el informe del profesor sea respaldado por el orientador del colegio y sea presentado en la consulta. Se debe indagar por las rutinas y hábitos de estudios, problemas de aprendizaje, de lenguaje, rendimiento escolar y de comportamiento.

De encontrar alteraciones en el desarrollo o el comportamiento del niño, o alteraciones en los resultados de la EAD-3, se debe derivar a consulta resolutoria para la evaluación a profundidad del progreso del niño. Si la alteración fue detectada por un profesional de

**Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.**

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401351571

Fecha: 01-09-2020

Página 3 de 8

medicina general o de enfermería se debe hacer remisión, inicialmente, al pediatra. Si la alteración fue detectada por un especialista en pediatría, debe hacerse las remisiones y estudios necesarios para establecer diagnóstico etiológico, funcional y categórico.

La valoración integral en salud está incluida dentro del Plan de beneficios de Salud y es de obligatorio cumplimiento por los diferentes actores del SGSSS en todo el territorio nacional

## 2.2. Comentarios específicos.

A partir de lo dispuesto en la iniciativa, es conducente expresar:

TEXTO	OBSERVACIONES
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente Ley es promover la educación inclusiva efectiva y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con trastornos del aprendizaje desde la primera infancia hasta la educación media. Para la garantía efectiva del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes con trastornos del aprendizaje, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional implementará las medidas necesarias y contempladas en la presente Ley.	Existe, como ya se indicó, normativa desde el sector salud para realizar prevención, detección temprana de alteraciones del desarrollo y promoción del desarrollo a través de la consulta de valoración integral en salud para primera infancia, infancia y adolescencia.
<b>Artículo 2°. Definición.</b> Para los efectos de esta Ley, se entiende el concepto trastornos del aprendizaje como las dificultades asociadas con los procesos de lectura, escritura, cálculos aritméticos y de adquisición del conocimiento, propios del proceso escolar y que tienen una base neurobiológica. Estos tienden a mejorar con el proceso de desarrollo del individuo, gradualmente permiten su aprendizaje, comunicación y participación y no afectan todos los ámbitos de la vida, razones por las cuales no son discapacidad.	No hay comentarios desde el MSPS.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401351571

Fecha: 01-09-2020

Página 4 de 8

<p><b>Artículo 3°. Cualificación y Formación Docente.</b> El Ministerio de Educación Nacional brindará las orientaciones y lineamientos para el fortalecimiento de las habilidades docentes, para la atención pedagógica de estudiantes que presentan trastornos del aprendizaje que se ajusten a las condiciones específicas del contexto escolar, siendo esta la competencia de la Entidad Territorial Certificada en Educación.</p> <p>Corresponde a las instituciones de formación de docentes, en el marco de su autonomía, incorporar en sus planes de estudio el desarrollo de dichas competencias en concordancia con los lineamientos y las orientaciones del Gobierno Nacional.</p>	<p>No hay comentarios desde el MSPS.</p>
<p><b>Artículo 4°. Caracterización.</b> Es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, de las secretarías de salud y las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), garantizar las jornadas diagnósticas, incluyendo el acceso oportuno a la evaluación interdisciplinar, diagnóstico diferencial y tratamiento clínico.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, dentro de sus competencias, deberá brindar los lineamientos y orientaciones, así como el acompañamiento y asistencias técnicas necesarias a las Secretarías de Educación para realizar la caracterización oportuna en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), de los estudiantes que presenten trastornos del aprendizaje [...].</p>	<p>Existe normativa de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional para la valoración integral en salud, incluida la valoración del desarrollo y la canalización a la atención resolutive, para diagnóstico y tratamiento específico, de conformidad con la competencia del sector salud (Resolución 3280 del 2018).</p> <p>Cabe tener en cuenta que la definición de jornadas diagnósticas, evaluación interdisciplinar, diagnóstico diferencial y tratamiento clínico, así como todas las atenciones individuales derivadas de un diagnóstico de trastorno de aprendizaje, están reguladas en el marco del Plan de Beneficios en Salud, por lo que estas intervenciones son responsabilidad de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB) con su red de prestación de servicios según la población afiliada, ellos son los responsables de brindar y garantizar la prestación de las atenciones individuales, de ahí que no deba trasladarse dicha obligación al Ministerio de Salud y</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401351571

Fecha: 01-09-2020

Página 5 de 8

	<p>Protección Social ni a las entidades territoriales.</p> <p>Las “Jornadas de Salud” son una tecnología del Plan de Intervenciones Colectivas, donde se pueden articular atenciones individuales en acuerdo con las EAPB; sin embargo, no debe restringirse la atención integral de los niños, niñas y adolescentes a desarrollarse en el entorno escolar, siendo que en muchos casos tales atenciones se realizan directamente en las IPS.</p>
<p><b>Artículo 5°. SIMAT.</b> El Ministerio de Educación Nacional instaurará una categoría especial y determinada dentro del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) para el registro de estudiantes que presentan trastornos del aprendizaje, diferenciando a estudiantes con situaciones asociadas a una discapacidad.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, dentro de sus competencias, deberá brindar los lineamientos y orientaciones, así como el acompañamiento y asistencias técnicas necesarias a las Secretarías de Educación para realizar la caracterización oportuna y el registro en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), de los estudiantes que presenten trastornos del aprendizaje.</p>	<p>No hay comentarios desde el MSPS.</p>
<p><b>Artículo 6°. Articulación entre el sector educativo y el sector salud.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reglamentará los términos y procesos de atención para los estudiantes diagnosticados con trastornos del aprendizaje para garantizar un tratamiento prioritario, oportuno y adecuado a estos estudiantes cuando se haga necesaria una intervención desde el área de la salud.</p>	<p>Las definiciones relacionadas con la atención en salud no son reguladas de manera exclusiva para dichos trastornos, sino bajo una lógica integral contemplada en la Política de Atención Integral en Salud. Se considera que este precepto genera procedimientos administrativos e intersectoriales que pueden derivar en una barrera para la gestión transversal. que debe desplegarse con centro en los sujetos, no referenciados a una sola condición.</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401351571

Fecha: 01-09-2020

Página 6 de 8

<p><b>Artículo 7°. Incorporación de la inclusión educativa en los Programas Educativos Institucionales –PEI–.</b> El Ministerio de Educación Nacional promoverá y acompañará en acuerdo con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, la incorporación de estrategias de inclusión educativa con enfoque preventivo, en el marco de los Proyectos Educativos Institucionales –PEI– de los establecimientos educativos públicos y privados, en sus niveles de preescolar, básica y media. Se contemplarán acciones que permitan la detección temprana, trazabilidad, seguimiento y priorización en la atención de los casos de niños, niñas y adolescentes con trastornos de aprendizaje.</p>	<p>No hay comentarios desde el MSPS.</p>
<p><b>Artículo 8°. Autorización.</b> Autorícese al gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.</p>	<p>Debe aclararse que es tarea de la ley de presupuesto determinar las apropiaciones que van a financiar los programas estatales.</p>
<p><b>Artículo 9°. Reglamentación.</b> En un término no mayor a un año el Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo estipulado en la presente ley.</p>	<p>Es oportuno expresar que este tipo de cláusulas temporales, que limitan la potestad reglamentaria, han sido consideradas por la Corte Constitucional como contrarias al ordenamiento jurídico<sup>3</sup>. Para el Alto Tribunal:</p> <p>[...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente "impulsor", pues de ningún modo</p>

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.  
Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401351571

Fecha: 01-09-2020

Página 7 de 8

	<p>implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...]⁴.</p> <p>Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Presidente de la República (art. 189 numeral 11)⁵ por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.</p>
--	---

### 3. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, desde el sector salud, se estima que en el país existe normativa de base que soporta la valoración integral en salud, toda vez que se incluye el examen del desarrollo en los momentos del curso de vida de primera infancia, infancia y adolescencia, realizando prevención, detección temprana, diagnóstico y tratamiento específico dentro del plan de beneficios en salud, al tiempo que es de obligatorio cumplimiento para todos los actores del SGSSS en el territorio nacional. De igual forma, en el marco de la política integral en salud se han desplegado instrumentos que permiten la valoración integral de niños y niñas, permitiendo la detección de sus dificultades en el aprendizaje.

Adicionalmente, se debe replantear si desde el Ministerio de Educación Nacional se definen mecanismos que posibiliten avanzar en la educación inclusiva considerando la diversidad de condiciones que pueden afectar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, de tal modo que no se restrinjan las definiciones a un solo espectro de trastornos. Sobre este particular, también resulta del mayor interés el concepto que a bien tenga expedir el sector educación por comprender su ámbito de competencias.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>5</sup> Cfr., sobre este aspecto, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto), C-765 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.



La salud  
es de todos

Minsalud



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202011401351571**

Fecha: **01-09-2020**

Página 8 de 8

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, es importante tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores, aspectos que tornan innecesario continuar su curso en el legislativo.

Atentamente,



**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:  
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.  
Dirección Jurídica.

**Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.**

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)