



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-218783
2021-05-28 09:06:04 a. m.

Radicación relacionada: 2021-ER-056948

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 482 de 2020 Cámara.
Radicado MEN 2021-ER-056948

Respetado Doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 482 de 2020 Cámara, ***“Por medio de la cual se dictan disposiciones para reglamentar el parto en casa”***.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Julián Bedoya Pulgarin, H.S. Andrés Cristo Bustos, H.S. Guillermo García Realpe, H.S. Amanda Rocío González Rodríguez, H.S. Horacio José Serpa Moncada, H.S. Daira Galvis Méndez, H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca, H.R. John Arley Murillo Benítez, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Kelyn Johana González Duarte, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Norma Hurtado Sánchez, H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Karen Violette Cure Corcione, H.R. Teresa De Jesús Enríquez Rosero, H.R. Adriana Gómez Millán, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Faber Alberto Muñoz Ceron, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. John Jairo Roldan Avendaño, H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R. Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Sara Elena Piedrahita Lyons, H.R. Fabián Díaz Plata, H.R. Carlos Julio Bonilla Soto, H.R. Omar De Jesús Restrepo Correa, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa

Aprobó: José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Jurídica

Revisó: Claudia Álvarez - Asesora Viceministro de Educación Nacional
Luz Mery Rojas Cárdenas - Asesora Despacho de la Ministra
Lina María Mantilla Ojeda - Asesora Despacho de la Ministra



Concepto al Proyecto de Ley No. 482 de 2020 Cámara, *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para reglamentar el parto en casa”*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto regular el parto en casa como una alternativa científicamente viable para las mujeres gestantes, y garantizar que su labor de parto sea el resultado de un proceso informado que pueda realizarse en el lugar de su preferencia.

En materia educativa, el artículo 7 del proyecto le asigna a los Ministerios de Educación Nacional y Salud, la tarea de promover la formación de matronas a través de programas académicos, dirigidos a profesionales del sector salud en las condiciones que defina el Gobierno Nacional. Asimismo, esta misma norma consagra que las Carteras anunciadas tendrán a su cargo la formación y actualización de las parteras tradicionales, respetando en todo momento los contenidos representativos que se derivan de su práctica.

- **Análisis de la exposición de motivos**

De acuerdo con la evidencia científica relacionada, los autores del proyecto advierten que el parto en casa es una alternativa que disminuye el dolor, el uso de analgesia farmacológica, el riesgo de laceraciones, hemorragias e infecciones; representa un menor número de intervenciones; y proporciona un mayor grado de autonomía y satisfacción a las mujeres.

Según los datos estadísticos presentados, en el país el 98,9% de los partos de nacidos vivos fueron institucionales; mientras que los nacimientos ocurridos en domicilio alcanzaron la cifra de 6.306 casos, lo que equivale al 1% del total nacional (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018). Para los autores de la iniciativa, la institucionalización del parto ha significado un avance en materia social y científica para el país, pero a su vez, ha obstaculizado el empoderamiento de las mujeres y las posibilidades que ofrecen otras modalidades de parto.

A través de la Resolución 3280 de 2018, el Ministerio de Salud ha indicado que el parto debe realizarse en un ámbito institucional, exceptuando los casos en los que se presentan dificultades de acceso a los hospitales y/o centros de salud, o por usos y costumbres propias de la diversidad étnica y cultural del país (Ministerio de Salud, 2020). En el criterio de los autores de la iniciativa, esta situación ha dificultado el reconocimiento del parto en casa como una práctica segura para todas las mujeres.

El reconocimiento de la maternidad como una experiencia natural, y la advertencia de tratos irrespetuosos, ofensivos o negligentes durante el parto en centros de salud, han conducido a situar al parto en casa como una alternativa segura para el nacimiento. En este sentido, los autores del proyecto consideran que es necesario desarrollar un marco legal para que la partería, como práctica profesional, pueda ser desarrollada bajo rigurosos criterios científicos, garantizando la participación efectiva y discrecional de la mujer gestante.

En esta exposición se presentan algunas iniciativas legislativas relacionadas con el objeto de la propuesta, tales como el proyecto de Ley 019 de 2009 Senado, que buscó reconocer y regular la actividad de las parteras tradicionales en el país; el Proyecto de Ley 029 de 2020 Senado, que busca proteger la maternidad y se dictan medidas para garantizar un parto digno; y el proyecto



de Ley 412 de 2020 Cámara, que busca establecer lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, el recién nacido y el que está por nacer - Ley Parto Digno. De igual manera se esbozan los fundamentos constitucionales que legitiman el impulso de la iniciativa y el tratamiento de la cuestión.

Los artículos 144¹ y 145² de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de gran importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que *“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)*³

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.*⁴

En este contexto, es preciso señalar que en desarrollo de la justificación del proyecto, sus autores no exponen, de manera concreta y con sustento fáctico suficiente, las razones que justifican (i) la asignación al Ministerio de Educación Nacional de la tarea de promover la formación de matronas a través de programas académicos dirigidos a profesionales del sector salud. Tampoco se encuentra una explicación concreta sobre la formación y actualización de las parteras tradicionales a cargo de esta Cartera.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

1 Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

2 En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

4 Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineducacion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el artículo 7 del proyecto de ley se refiere al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones:

Artículo 7°. Formación de Matronas. *El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Seguridad Social, promoverán la formación de matronas a través de programas académicos dirigidos a profesionales del sector salud en las condiciones que defina el Gobierno nacional.*

De igual manera, se promoverá la formación y actualización de las parteras tradicionales respetando en todo momento los contenidos tradicionales que se derivan de su práctica.

- **De la autonomía universitaria**

Los programas académicos en educación superior son desarrollados y ofertados por las IES en el marco de su autonomía universitaria, derivada del artículo 69 de la Constitución Política, y desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. En virtud de esta autonomía, las IES cuentan con la potestad de diseñar y desarrollar sus planes de estudio, métodos y sistemas de investigación, mediante la determinación de sus programas académicos y la organización de sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales.

Sobre el particular, la jurisprudencia nacional se ha pronunciado en estos términos:

*“La autonomía universitaria tiene como objeto central de protección, el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión, así como la prestación del servicio público de la educación superior, sin interferencias de centros de poder ajenos al proceso formativo; es decir, con ella se pretende evitar la interferencia del poder público en la labor de las Universidades como entes generadores del conocimiento”.*⁵

De esta manera, el hecho de promover la formación de matronas a través de programas académicos dirigidos a profesionales del sector salud, así como la actividad de impulsar la formación y actualización de las parteras tradicionales por cuenta de este Ministerio, podrían invadir la capacidad de autodeterminación académica que sujeta a las instituciones de educación superior, en detrimento de la autonomía que permite que el acceso a la formación académica de las personas, tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público.

Así entonces, a juicio de esta Cartera, el artículo 7 de la iniciativa aquí examinada, podría ser contrario a la Constitución, por lo cual, respetuosamente se recomienda su exclusión del proyecto de ley.

- **De las funciones del Ministerio de Educación Nacional**

Conforme a lo establecido en el Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional es la entidad que en cabeza del sector educativo define las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.

Asimismo, orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad de la ciudadanía colombiana; la calidad académica; la

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia 11001-03-24-000 -2008-00035-00 del 23 de febrero de 2012.



operación del sistema de aseguramiento de la calidad; la pertinencia de los programas; la evaluación permanente y sistemática; la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior; y orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados, mediante la asignación de recursos con racionalidad.

En este contexto, el hecho de promover la formación de matronas a través de programas académicos dirigidos a profesionales del sector salud, así como impulsar la formación y actualización de las parteras tradicionales, son tareas que no se ajustan al ámbito de competencia institucional de esta Cartera, ni a las funciones que de él se desprenden. No obstante, este límite en las competencias de este Ministerio no implica que la Entidad imponga obstáculos al acceso a la educación superior; por el contrario, desde allí se vienen realizando esfuerzos significativos para su fomento, mediante la destinación de recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta los límites que caracterizan su ámbito de competencia institucional, y las funciones que el orden jurídico le ha encomendado, esta Cartera considera que el artículo 7 del proyecto, le asigna a este Ministerio un conjunto de labores que bien podrían exceder su rol dentro del funcionamiento del Estado, por lo cual, de manera respetuosa, solicita que el Honorable Congreso analice la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo de este artículo.

Adicionalmente, esta Cartera se permite informar que de acuerdo con la posición fijada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la promoción de la atención del parto por personal calificado es una estrategia clave y segura para lograr la reducción de la mortalidad materna y perinatal. Por lo tanto, la atención de partos por profesionales en medicina, enfermería y partería profesional debe ser reconocida e implementada como la estrategia nacional.

Al respecto, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 3280 de 2018 ha regulado que durante la consulta para el cuidado prenatal se ha definido un plan de parto que incluya el lugar, la institución y el proveedor que estará a cargo de dicho procedimiento. La mujer, su familia o acompañante deberán conocer la información acerca de los trámites o elementos que deberá llevar el día de la admisión, así como la información sobre los signos de alarma para acudir al servicio de urgencias.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia de la iniciativa; sin embargo, y con base en las funciones que describen su ámbito de competencia institucional, así como del sentido y alcance del principio constitucional de la autonomía universitaria, de manera respetuosa recomienda que el Honorable Congreso analice la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo del artículo 7 del proyecto de ley.