



Bogotá D.C.,



Radicado No. 2022-EE-022190
2022-02-09 08:38:43 a. m.

Radicación relacionada: 2021-ER-304311

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Solicitud de Concepto al Proyecto de Ley No. 264 de 2021 Cámara – 009 de 2020 Senado. Radicado MEN 2021-ER-304311

Respetado doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional del Proyecto de Ley No. 264 de 2021 Cámara – 009 de 2020 Senado ***“Por medio del cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones”***.

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. Edgar Enrique Palacio Mizrahi, H.S. Eduardo Emilio Pacheco Cuello, H.S. John Milton Rodríguez González, H.S. Andrés García Zuccardi, H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano
Ponentes: Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela

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

Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Paola Portilla vallejo – Asesora Despacho Ministra



Concepto al proyecto de ley No. 264 de 2021 Cámara – 009 de 2020 Senado “*Por medio del cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones*”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- **Análisis del objeto**

La iniciativa tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores familiares de las personas que dependen de ellos por su situación física, mental, social, intelectual, sensorial o su vulnerabilidad asociada con la edad, para realizar las actividades esenciales de su vida diaria.

Con respecto al sector educativo, el artículo 11 del proyecto propone que los Ministerios de Salud y Educación, reglamenten los programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente, y cuyo desarrollo se encuentra a cargo de (i) las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional; y de (ii) las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. De igual forma, que estas Carteras Ministeriales reglamenten el registro de las certificaciones que las instituciones mencionadas deben otorgar en favor de los cuidadores familiares que adelanten dichos programas.

- **Análisis de la exposición de motivos**

La exposición de motivos se refiere a los principios constitucionales de la dignidad humana, la solidaridad, el respeto a la autonomía y la protección de los derechos fundamentales, a partir del reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan la situación de los cuidadores familiares, así como de aquellos sujetos que requieren de su apoyo permanente para el desarrollo de las actividades de la vida diaria, en orden a evidenciar la importancia de garantizar sus necesidades y mitigar los riesgos de estas personas.

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 la mayor 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*

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.



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 plenarias 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

Conviene destacar que en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan, de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con la reglamentación, por cuenta de los Ministerios de Salud y Educación, de (i) los programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente; y del (ii) registro de las certificaciones que las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, deben otorgar en favor de los cuidadores familiares que adelanten dichos programas.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el artículo 11 del Proyecto de Ley se refiere al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones:

- **Artículos 11**

Artículo 11º Capacitación del talento humano en salud. *Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente y otorgar las certificaciones correspondientes. Los cuidadores que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores Familiares – SICF, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.*

Parágrafo 1. *Los ministerios deberán reglamentar lo establecido en el presente artículo.*

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



Parágrafo 2. *Todos los cuidadores familiares de personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.*

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

El Decreto 5012 de 2019 “*por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias*”, establece como funciones de esta Cartera las relacionadas con la formulación de la política nacional de educación, la preparación de los planes de desarrollo del sector, la definición de las normas sobre organización y criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, la asesoría a las entidades territoriales en los aspectos relacionados con la educación, de conformidad con los principios de subsidiaridad, la evaluación permanente de la prestación del servicio educativo y la divulgación de sus resultados, la definición de los lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, la dirección del proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento, entre otras.

A propósito del contenido del artículo bajo examen, y sin perjuicio del concepto que sobre el particular emita el Ministerio de Salud y Protección Social, esta Cartera considera que dicha disposición podría ser contraria a las competencias funcionales del Ministerio de Educación Nacional, dado que en su ámbito de competencia institucional, no cuenta con la facultad para reglamentar los programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente, y cuyo desarrollo se encuentra a cargo de (i) las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional; y de (ii) las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Asimismo, esta Cartera Ministerial tampoco es competente para reglamentar el registro de las certificaciones que las instituciones mencionadas deben otorgar en favor de los cuidadores familiares que adelanten dichos programas.

El hecho de encargar esta tarea al Ministerio de Educación Nacional supone el reconocimiento implícito de nuevas funciones, extrañas a su estructura interna, situación que resultaría contraria al artículo 154 de la Constitución Política que establece que, la determinación de la estructura y objetivos de las entidades que conforman la administración nacional, es de iniciativa privativa del Gobierno.

- **De la Autonomía Universitaria**

La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. Según la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*” y la Ley 115 de 1994 “*Por la cual se expide la ley general de educación*”, son Instituciones de Educación Superior las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, las Universidades y las Instituciones Tecnológicas.

Los programas académicos en educación superior son desarrollados y ofertados por la IES en el marco de su autonomía universitaria estipulada en el artículo 69 de la Constitución Política y



desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la precitada Ley 30 de 1992, en virtud de la cual, las IES disponen de autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: «(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos»⁵, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía, enfocada en el respeto de las actividades formativas que desarrollan las Instituciones de Educación Superior, procurando así, evitar la intervención de agentes externos que puedan llegar a afectar la libertad de cátedra y pensamiento.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-220 de 1997 señaló lo siguiente:

“Acorde con esta caracterización el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 69 de la Carta Política el principio de autonomía, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. En tal sentido, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado esta Corporación:

«...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.

En ejercicio de su autonomía las instituciones de educación superior gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto, fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En este sentido, podría lesionar el principio constitucional de la autonomía universitaria que las sujeta, que mediante una Ley de la República se ordene a los Ministerios de Salud y Educación Nacional la reglamentación de (i) los programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente, así como del (ii) registro de las certificaciones que las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, deben otorgar en favor de los cuidadores familiares que adelanten dichos programas. Por ello, esta Cartera se permite recomendar la eliminación del



parágrafo 1 del artículo 11, sin perjuicio del concepto que sobre el particular emita el Ministerio de Salud y Protección social.

III. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones, y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante el Decreto Nacional 5012 de 2009, de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, se permite sugerir la siguiente redacción para el artículo 11, con el propósito de armonizarlo con las funciones y competencias de este Ministerio y de proteger la autonomía universitaria de las IES:

Texto Propuesto Proyecto de Ley	Texto Propuesto
<p>Artículo 11º Capacitación del talento humano en salud. <i>Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente y otorgar las certificaciones correspondientes. Los cuidadores que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores Familiares – SICF, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.</i></p> <p>Parágrafo 1. <i>Los ministerios deberán reglamentar lo establecido en el presente artículo.</i></p> <p>Parágrafo 2. <i>Todos los cuidadores familiares de personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.</i></p>	<p>Artículo 11º Capacitación del talento humano en salud. <i>Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador familiar debe brindar a la persona dependiente y otorgar las certificaciones correspondientes. Los cuidadores que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores Familiares – SICF, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.</i></p> <p>Parágrafo. <i>Todos los cuidadores familiares de personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.</i></p>