



Bogotá D.C.,



Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto al proyecto de Ley No. 298 de 2021 Cámara

Apreciado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre la ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 298 de 2021 Cámara ***“Por medio de la cual se crea el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes – biopolímeros-, se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia”***.

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: Autor: H.S. Temístocles Ortega Narváez H.R. José Daniel López Jiménez (Ponente), H.R. Norma Hurtado Sánchez, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta H.R. Elbert Díaz Lozano , H.R. José Gustavo Padilla Orozco , H.R. Buenaventura León León, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado , H.R. Margarita María Restrepo Arango , H.R. Juan Manuel Daza Iguarán , H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez , H.R. Julio César Triana Quintero

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior
Oscar Javier Manrique Ladino - Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Jurídica

Revisó: Claudia Milena Gómez Díaz - Directora de Calidad VEPBM
Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho VEPBM
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora de Despacho Ministra
Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra



Concepto al proyecto de ley No. 298 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes –biopolímeros-, se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

• Análisis del objeto

La iniciativa tiene por objeto crear el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas, inyectables o de uso tópico no permitidas -biopolímeros-, así como regular el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, establecer medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias, y promover estrategias preventivas en la materia.

Con respecto al sector educativo, el artículo 6 propone que los Ministerios de Salud y Educación Nacional lleven a cabo campañas pedagógicas en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucran la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Esta norma, además, describe el contenido de las campañas.

• Análisis de la Exposición de motivos

A partir de la definición de sustancias de relleno, entendidas como todos aquellos productos que se aplican mediante inyección u otro sistema de aplicación para modificar la anatomía humana con fines estéticos, los autores de la iniciativa dirigen su atención al estudio de los biopolímeros, y a las enfermedades derivadas de su utilización.

Asimismo, consideran que existe un vacío en la regulación comercial y de aplicación de estas sustancias, de ahí que es necesario lograr un mayor control que prohíba, mediante una ley de la República, el uso, aplicación y comercialización de sustancias modelantes. Esta medida implica la restricción y obstáculo total al comercio de sustancias de relleno inyectables con fines estéticos al interior del país, tales como biopolímeros, polímeros y afines reabsorbibles, biodegradables o permanentes.

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.

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.



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 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, parecen 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 abordan de manera concreta y razonada los argumentos relacionados con las campañas de difusión en medios masivos de comunicación, en el ámbito escolar y como parte del programa de salud preventiva a cargo de las entidades e instituciones de salud. No obstante, es preciso señalar que en desarrollo de esta argumentación, la justificación en cita no aborda, de manera suficiente, el tema de la competencia de los Ministerios de Salud y Educación Nacional para impulsar y promover estas campañas, así como tampoco la definición de sus contenidos.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración y, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional considera que el Proyecto de Ley es importante para el cuidado de la salud pública, sin embargo, amerita tener en cuenta ciertas consideraciones relativas al texto del artículo 6 de la iniciativa, que dispone lo siguiente:

Artículo 6. Campañas pedagógicas masivas. *Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley y durante los diez (10) años posteriores, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, deberá adelantar campañas de difusión en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior,*

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



para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucran la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las campañas incluirán: 1. Aspectos sobre los riesgos y daños a la salud humana que ocasionan este tipo de procedimientos y promoverán la “positividad corporal” (body positive). 2. La importancia de llevar a cabo una reflexión sobre las exigencias sociales que se hacen con respecto a los cuerpos de las mujeres. 3. Difusión de información sobre las infracciones y sanciones que acarrea el uso indebido de sustancias modelantes en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos. 4. Promoción de canales de denuncias de personas afectadas por la aplicación de estas sustancias; y 5. Las demás que se consideren necesarias.

Parágrafo. *Para la elaboración de las campañas se creará un comité especializado integrado por un equipo psicosocial con perspectiva de género, integrado por funcionarios ya vinculados a los ministerios encargados. El comité deberá establecer pautas para la implementación.*

Sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Salud y Protección Social sobre la materia, Esta Cartera se permita indicar que, de acuerdo con el Decreto 5012 de 2009, su ámbito de competencia institucional tiene por objeto definir las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.

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

De igual manera, es importante precisar que el Ministerio de Educación Nacional, como rector de la política educativa nacional, está comprometido en fortalecer las políticas y lineamientos que logren avanzar hacia una educación para el desarrollo equitativo y sostenible, tal como se establece en la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, con metas y acciones concretas, que generen oportunidades educativas asequibles para toda la población, desde la primera infancia hasta las personas mayores, sin ningún tipo de discriminación, ni exclusión. Los esfuerzos están concentrados en garantizar una educación para que los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes logren desarrollar sus capacidades y su potencial, en un sistema educativo más equitativo.

En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional contribuye, a través de procesos educativos de inclusión y equidad, al reconocimiento de manera pertinente de la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de las niñas, los niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas y mayores, con el objeto de aportar al desarrollo humano integral y participativo de toda la población, en un ambiente pedagógico y de aprendizaje sin discriminación o exclusión alguna, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminen las barreras existentes en el contexto educativo que contribuya a la equidad para generar igualdad de oportunidades.

La apuesta del Ministerio de Educación Nacional es generar acciones que, a través de la atención integral, permitan promover trayectorias educativas completas, que motiven y generen interés para iniciar y culminar los procesos educativos desde la educación inicial hasta la educación superior. De esta manera, se espera aportar al desarrollo integral de seres humanos con oportunidades para un futuro enmarcado en proyectos de vida fortalecidos, gracias a la contribución del sector educativo para afianzar sus capacidades, competencias y habilidades.



Ahora bien, es preciso recordar que, si bien el Ministerio de Educación Nacional acoge y acata los mandatos de política pública que se emiten en el país, en virtud de las competencias y las formas de hacer del sector educativo, la integración de estas políticas y temáticas se realiza desde un abordaje pedagógico que permita desarrollar procesos de aprendizaje integrales que contribuyan al desarrollo humano igualmente integral de los y las estudiantes.

En esa medida, el Ministerio de Educación no realiza campañas de sensibilización por no constituir estas un programa pedagógico estructurado acorde con los objetivos y la apuesta educativa en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Eventualmente, este Ministerio y los niveles territoriales del sector educativo pueden apoyar campañas de sensibilización lideradas por otros sectores, como ya se hace entre los sectores de salud y educación en los territorios, en torno a otros temas de interés e impacto en la salud pública, pero siempre desde las competencias del sector en cuestión y respetando la autonomía territorial.

De otro lado, el artículo estipula el incorporar una serie de contenidos a desarrollar en las campañas que incluyen la asunción de posturas sociales, pedagógicas y psicológicas como el movimiento de positividad del cuerpo (body positive). Si bien, el Ministerio de Educación Nacional reconoce que la belleza es un constructo cultural de la sociedad dominante, está de acuerdo con promover la autoestima y la autoconfianza y reconoce el enfoque de género frente a los estereotipos y estándares sociales y en este caso particular, de belleza, el determinar una opción pedagógica en un proyecto de ley puede constituirse en un desconocimiento del concepto de autonomía escolar.

En efecto, el sector educación en Colombia es descentralizado, es decir, la Ley 115 de 1994 o Ley General de la Educación consagra la autonomía escolar en su artículo 77, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades de sus regiones y comunidades y sus intereses particulares. Por ello, la ley reconoce la importancia de que las instituciones definan los aspectos fundamentales con los que van a hacer uso de su autonomía en un Proyecto Educativo Institucional (PEI), definido en el artículo 73 de la citada Ley 115, en el cual se especifican “los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos”.

Así, el capítulo 2 de esta ley, otorga a los establecimientos educativos la facultad de fijar sus propios currículos, definir e implementar planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el PEI y además en el marco de los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Este Ministerio, en el marco de la autonomía escolar, no prescribe el currículo o malla curricular para el país, sino que propone referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular para que puedan adoptarse en la gestión de cada establecimiento educativo. Estas orientaciones educativas y pedagógicas para temas transversales en muchas ocasiones se convierten en proyectos pedagógicos.

En desarrollo del marco conceptual descrito, la Ley 115 de 1994 establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a



los currículos y con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos. En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios. El 20% restante, que no corresponde a temas y áreas obligatorias del plan de estudios, se encuentra previsto en el PEI, y se configura como un espacio reservado para que los establecimientos educativos desarrollen sus principios y fines, así como los proyectos pedagógicos que son elaborados con la participación de la comunidad educativa de acuerdo con los contextos de sus regiones.

El parágrafo del artículo 77 de la ley 115 de 1994 reza: “las Secretarías de Educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente ley”.

En virtud de la autonomía escolar el Ministerio de Educación Nacional genera lineamientos de política pública, programas y otras acciones de fortalecimiento territorial, pero son las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los mismos Establecimientos Educativos los que definen su Plan Educativo Institucional cada año y su currículo.

Igualmente, el enfoque de género es importante para este Ministerio, dada la persistencia de las brechas y desigualdades de género sustentadas en las diferentes cifras sobre este aspecto que muestra el país. En esa medida, en los lineamientos de política pública y en las orientaciones para la educación sexual, este enfoque está a la orden del día incluyendo acciones que fomenten el análisis de género, la autoestima, y el empoderamiento de las niñas y adolescentes frente al ejercicio de su ciudadanía.

Por último, esta Cartera considera inconveniente la creación de un comité especializado para esta campaña, pues lo que resultaría consecuente sería la incorporación del tema en otros comités o instancias que incorporan asuntos de género o de salud pública y que de esta manera puedan generar campañas más integrales. La creación de un comité para un tema importante pero puntual podría incrementar la necesidad de contratación o vinculación de personal en los Ministerios implicados los cuales ya asisten a multitud de comités, mesas de trabajo e instancias de programas intersectoriales que muchas veces cruzan ya sus acciones sobre temas similares. Con base en lo anterior, esta Cartera no es competente para realizar campañas pedagógicas en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucran la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano.

Por las razones expuestas, este Ministerio sugiere respetuosamente, i) retirar el nombre del Ministerio de Educación Nacional del artículo 6, pues estas las acciones allí previstas son propias del sector salud que también desarrolla actividades con la población escolar; ii) retirar el enfoque de positividad cultural y dejarlo abierto a cualquier disciplina o enfoque que tienda hacia el fortalecimiento de la autoestima y la prevención de estereotipos de género (que también afecta a la población masculina) y iii) retirar el parágrafo de creación de un comité ad hoc que puede generar costos y carga laboral adicional. En esa medida el artículo 6 quedaría de la siguiente manera:

Artículo 6. Campañas pedagógicas masivas.



El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, deberá adelantar campañas de difusión en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucren la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las campañas incluirán:

- 1. Aspectos sobre los riesgos y daños a la salud humana que ocasionan este tipo de procedimientos.***
- 2. La incorporación de un enfoque de género señalando la importancia de llevar a cabo una reflexión sobre las exigencias sociales que se hacen con respecto a los cuerpos de las mujeres.***
- 3. Difusión de información sobre las infracciones y sanciones que acarrea el uso indebido de sustancias modelantes en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.***
- 4. Promoción de canales de denuncias de personas afectadas por la aplicación de estas sustancias; y***
- 5. Las demás que se consideren necesarias.***

III) DEL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Una vez revisado el articulado del presente proyecto de ley, se evidencia que las acciones propuestas en la iniciativa no son de competencia del Ministerio de Educación Nacional ni se encuentran dentro de sus funciones misionales, por lo cual se solicita de manera respetuosa a la Honorable Cámara de Representantes que excluya al Ministerio de Educación Nacional del artículo 6 del proyecto de ley.

Por lo anterior, al excluir a esta Cartera ministerial del proyecto de ley, la implementación de las acciones planteadas en la iniciativa (campañas de sensibilización que implican un costo de materiales e insumos o para el nivel nacional o territorial que podrían involucrar la contratación o vinculación de profesionales especializados en los dos niveles) los cargos presupuestales deben ser financiados con cargo al presupuesto de otras entidades del orden nacional o territorial diferentes a esta Cartera ministerial, por lo cual no se presenta impacto fiscal en el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional para financiar actividades propias del sector educativo.

No obstante, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa le sugiere a la Honorable Cámara de Representantes acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley debe incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas, dado que verificada la iniciativa, no se encuentra dentro de la misma el análisis referido.

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con relación al análisis del impacto fiscal de la iniciativa y adicionalmente elevar la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente se permite



sugerir que se excluya a esta Cartera del artículo 6 del proyecto, comoquiera que, según su ámbito de competencia institucional, no le es posible realizar campañas pedagógicas en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, y tener en cuenta la siguiente redacción:

Articulado Ponencia para Segundo Debate	Propuesta
<p>Artículo 6. Campanas pedagógicas masivas. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley y durante los diez (10) años posteriores, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, deberá adelantar campañas de difusión en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucran la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las campañas incluirán:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Aspectos sobre los riesgos y daños a la salud humana que ocasionan este tipo de procedimientos y promoverán la “positividad corporal” (body positive).2. La importancia de llevar a cabo una reflexión sobre las exigencias sociales que se hacen con respecto a los cuerpos de las mujeres.3. Difusión de información sobre las infracciones y sanciones que acarrea el uso indebido de sustancias modelantes en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.4. Promoción de canales de denuncias de personas afectadas por la aplicación de estas sustancias; y5. Las demás que se consideren necesarias. <p>Parágrafo. Para la elaboración de las campañas se creará un comité especializado integrado por un equipo psicosocial con perspectiva de género, integrado por funcionarios ya vinculados a los ministerios encargados. El comité deberá establecer pautas para la implementación.</p>	<p><u>Artículo 6. Campañas pedagógicas masivas.</u> <u>El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, deberá adelantar campañas de difusión en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucran la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las campañas incluirán:</u></p> <ol style="list-style-type: none"><u>1. Aspectos sobre los riesgos y daños a la salud humana que ocasionan este tipo de procedimientos.</u><u>2. La incorporación de un enfoque de género señalando la importancia de llevar a cabo una reflexión sobre las exigencias sociales que se hacen con respecto a los cuerpos de las mujeres.</u><u>3. Difusión de información sobre las infracciones y sanciones que acarrea el uso indebido de sustancias modelantes en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.</u><u>4. Promoción de canales de denuncias de personas afectadas por la aplicación de estas sustancias; y</u><u>5. Las demás que se consideren necesarias.</u>