



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 953

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2022 CÁMARA

por la cual se establecen estrategias de nivelación escolar pospandemia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar la calidad educativa mediante la definición de estrategias para superar el rezago escolar que se produjo en los estudiantes de educación preescolar, básica y media, con ocasión al aislamiento obligatorio decretado por la pandemia del virus Covid 19, que impidió la educación presencial por ese período de tiempo.

Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 por lo cual quedará así:

Artículo 78. Regulación del currículo. El Ministerio de Educación Nacional diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y, en la educación formal establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el artículo 148 de la presente Ley.

Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos los niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración.

Cuando haya cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la Secretaría de Educación Departamental o Distrital o a los organismos que hagan sus veces, para que ésta verifique el

cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley.

Parágrafo 1º. Establézcase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país. La comisión estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país, un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país, un representante de facultades de educación, específicamente de las licenciaturas en ciencias sociales, docentes de cátedra de sociales con énfasis en historia y un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades y un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a seis meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2º. En un plazo máximo de 2 años, a partir del inicio de la Comisión Asesora de que trata el parágrafo anterior, el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión revisarán y ajustarán los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada para que cada establecimiento educativo organice, a partir de los lineamientos, los procesos de evaluación correspondientes a cada Grado en el marco de la autonomía propuesta en el Decreto 1290 de 2009.

Los referentes de calidad del MEN serán obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.

Parágrafo 3°. Los establecimientos educativos en su Proyecto Educativo Institucional y currículo incluirán estrategias de nivelación educativa pospandemia.

Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 79 de la Ley 115 de 1994 por lo cual quedará así:

Artículo 79. Plan de estudios. El plan de estudios es el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas, que forman parte del currículo de los establecimientos educativos.

En la educación formal, dicho plan debe establecer los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración, de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional y con las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 1°. En desarrollo de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, en relación con la enseñanza de la historia de Colombia como disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales, que elabore el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2°. Los establecimientos educativos incluirán en el plan de estudios estrategias de nivelación educativa pospandemia.

Artículo 4°. Financiación En Instituciones Públicas. El Gobierno nacional garantizará la financiación de las estrategias de nivelación educativa pospandemia y podrá recibir o contar con recursos aportados por las entidades nacionales, territoriales, por particulares, por la cooperación nacional o internacional, por donaciones, u otros mecanismos de financiación alternativos, que se consideren viables para la ejecución de las estrategias, según los lineamientos legales aplicables para cada materia.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República



JUAN DIEGO MUÑOZ
Representante a la Cámara por Meta
Partido Alianza Verde




DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



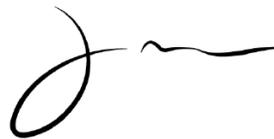
SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde



WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ
Representante a la Cámara Por Boyacá
Partido Alianza Verde



JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto mejorar la calidad educativa mediante la definición de estrategias para superar el rezago escolar que se produjo en los estudiantes de educación preescolar, básica y media con ocasión al aislamiento obligatorio decretado por la pandemia del virus Covid 19 el cual impidió la educación presencial por ese período de tiempo.

También se orienta a que las instituciones puedan establecer estrategias para reducir las brechas de desigualdad en el acceso a educación de calidad a través de jornadas de nivelación para que por un lado se puedan contrarrestar los efectos de la no presencialidad en período de pandemia, así como fortalecer la calidad en la educación en instituciones oficiales y zonas rurales cerrando así brechas de desigualdad.

II. MARCO LEGAL

• FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución establece en su artículo 67 que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”,

por lo cual al ser un derecho el Estado junto con la sociedad y la familia debe garantizar su acceso en condiciones de calidad.

Por otro lado, el artículo 70 de la carta magna establece que “el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional”; dejando así claro la importancia del acceso a la educación en igualdad de oportunidades por lo cual es una obligación constitucional de garantizar el acceso a la educación y cerrar las brechas de calidad educativa.

Asimismo, el artículo 13 de la Constitución establece que “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”; es así como sin duda se hace necesario garantizar la igualdad de acceso a oportunidades a través de cierre de brechas en la calidad educativa.

• FUNDAMENTOS LEGALES

La Ley 115 de 1994 es la Ley General de Educación la cual establece las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social de acuerdo con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

Es así como la Ley 115 de 1994 desde su definición establece que la educación cumple con una función social y que es un derecho que tiene todas las personas en el país para acceder a ella, adicionalmente también establece que es un derecho de todas las personas por lo cual, el presente proyecto de ley busca que de manera efectiva se cumpla con la función social que se le ha establecido, generando estrategias para que la educación a la cual accedan las poblaciones más desfavorecidas sean de calidad, cerrando así brechas de desigualdad en la calidad.

• FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

La corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha desarrollado la importancia de que la educación a la cual pueda acceder la población sea educación de calidad, una de estas sentencias es la sentencia T 743 de 2013 establece:

“Uno de los deberes intrínsecos a la satisfacción del componente de aceptabilidad de la educación es el de reglamentar los presupuestos básicos que guiarán la prestación del servicio educativo y que, por eso, constituyen el punto de referencia a partir del cual debe evaluarse si la educación impartida en cierto contexto reúne las condiciones necesarias

para ser considerada aceptable, por ser pertinente, equitativa, adecuada culturalmente y de buena calidad. Tal deber cobra mayor relevancia si se examina, además, en función de las tareas que incumben al juez de tutela al momento de decidir sobre la protección de la faceta prestacional de un derecho fundamental: identificar la naturaleza de la obligación cuya satisfacción se exige (si es una obligación de respetar, proteger o cumplir) y el momento en que la misma debe ser satisfecha (inmediata o progresivamente)”.

Por otro lado, en la sentencia T 434 de 2018 que hace referencia a la sentencia C-376 de 2010 fija el alcance de los componentes del derecho a la educación así:

“i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”.

Es así como en reiterada jurisprudencia se ha resaltado la importancia de la calidad en los procesos educativos para que pueda cumplir con la función de movilidad social que se le ha establecido, así como el aporte efectivo al desarrollo de la nación.

III. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley surge frente a la evidencia de cómo los estudiantes de instituciones educativas oficiales contaron con mayor dificultad para poder adelantar las actividades de estudio a distancia con ocasión del aislamiento presentado por la pandemia del virus del Covid 19, especialmente las instituciones ubicadas en zonas rurales y con dificultades de acceso al servicio de internet con lo que se profundizaron las brechas de calidad educativa con las instituciones ubicadas en zonas urbanas especialmente las privadas.

IV. JUSTIFICACIÓN

Durante el período de aislamiento decretado con ocasión a la pandemia por Covid 19 en el año 2020, se evidenció que fueron las instituciones oficiales y principalmente aquellas ubicadas en zonas rurales las que tuvieron las principales dificultades para poder continuar con sus procesos educativos a distancia, profundizando así las brechas de desigualdad en el acceso a la educación de calidad que ya se presentaban.

• **Efectos de la Pandemia en la educación en Colombia**

El Banco de la República realizó un estudio titulado “Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia”¹ en el cual presenta la variación de algunos indicadores educativos con ocasión del aislamiento que se generó por la pandemia del virus por Covid 19 la principal conclusión de este estudio es:

“Los indicadores de educación básica y media muestran que la pandemia produjo un aumento de la demanda por servicios de educación oficial, generó un aumento de las tasas de deserción y repetencia escolar y profundizó las brechas en los resultados de las pruebas Saber 11”.

Si bien se refleja el impacto inmediato en indicadores educativos, este mismo estudio evidencia el impacto que esto puede generar a largo plazo, pues, en base a regresiones de crecimiento histórico para estimar el impacto económico a largo plazo de la pérdida equivalente a un tercio de año de escolaridad para la actual cohorte de estudiantes, encuentran que el PIB podría ser un 1.5% más bajo en promedio durante el resto del siglo, debido a la pérdida de habilidades relacionadas con la productividad. El valor presente del costo total ascendería al 69% del PIB corriente para el país típico.

Tabla 1. Índices de deserción por departamento

Departamento	Transición				Primaria				Secundaria				Media			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Amazonas	6.4	5.3	6.4	6.5	3.1	3.1	2.8	0.8	7.0	7.2	5.2	3.6	6.2	6.0	6.0	2.8
Antioquia	3.6	3.4	3.7	2.2	3.3	3.2	3.3	2.0	5.7	5.4	5.3	2.7	3.4	2.8	3.0	2.2
Arauca	3.9	2.8	5.0	2.2	3.3	2.2	3.7	3.5	4.2	3.3	4.7	4.8	3.2	2.4	2.5	4.5
Atlántico	2.0	2.2	1.7	1.4	1.2	1.5	1.3	1.5	1.3	1.7	1.3	1.5	1.0	1.1	0.9	1.0
Bogotá	2.2	1.9	2.1	0.5	1.3	1.4	1.4	0.5	1.9	2.0	1.8	0.4	1.6	1.5	1.4	0.6
Bolívar	3.4	3.7	4.0	1.8	2.2	2.4	2.6	1.8	3.2	3.2	3.4	2.5	2.3	2.4	2.4	1.9
Boyacá	3.6	1.9	2.0	1.5	1.3	1.3	1.3	1.0	2.9	3.0	2.8	2.2	2.2	2.1	2.3	2.4
Caldas	3.7	3.0	2.8	1.5	2.5	2.2	2.7	1.7	4.7	3.9	4.3	3.1	3.0	2.7	2.7	2.5
Caquetá	7.2	6.5	6.4	5.3	5.8	4.6	4.7	5.7	8.3	6.9	6.3	7.6	5.8	4.5	4.5	5.8
Casanare	3.0	3.1	4.0	2.1	2.2	2.1	2.7	2.0	3.4	3.5	3.5	2.3	2.3	2.3	2.1	2.0
Cauca	2.4	2.3	2.6	1.5	1.7	1.7	1.9	1.1	4.1	3.8	3.8	2.1	3.6	2.9	3.6	2.4
Cesar	5.5	5.2	5.6	6.4	3.7	3.7	3.9	6.0	4.5	4.5	4.5	6.4	2.6	2.5	2.6	2.9
Cloco	3.0	3.5	3.2	1.6	2.0	2.6	2.3	1.6	3.2	4.2	3.7	2.8	2.0	2.9	2.3	2.5
Córdoba	3.3	3.0	4.0	3.8	2.2	1.6	2.0	1.9	4.1	2.9	3.2	3.0	3.3	2.2	2.5	2.9
Cundinamarca	3.3	3.6	3.7	3.4	1.8	2.1	2.2	2.3	3.4	3.9	4.0	2.9	2.3	2.3	2.5	3.6
Guanía	9.4	9.9	6.3	5.2	6.1	5.5	4.6	3.5	10.4	9.8	7.5	3.1	7.0	5.5	7.0	3.0
Guaviare	6.1	4.0	6.7	3.1	3.5	2.6	4.0	3.3	5.3	4.6	5.0	5.8	4.0	2.6	3.4	6.3
Huila	3.3	3.4	3.9	1.8	2.8	2.8	2.9	2.0	6.4	6.5	7.0	3.3	3.5	3.7	3.8	2.5
La Guajira	4.1	3.6	3.3	2.4	2.4	2.5	2.3	2.2	3.7	3.4	2.7	1.8	2.6	1.6	1.9	1.9
Magdalena	3.5	3.6	4.3	5.7	2.5	2.9	3.0	4.3	2.7	3.7	4.0	3.0	1.9	2.9	3.3	3.6
Meta	4.6	5.8	5.3	3.1	3.5	3.5	3.3	2.3	5.3	5.8	4.9	2.7	3.3	3.5	3.1	2.3
Nariño	1.2	0.9	1.2	1.0	1.0	0.8	1.0	1.7	1.9	2.1	2.1	2.0	1.8	1.4	1.5	1.4
Norte Santander	4.1	4.9	4.3	4.0	2.7	3.4	3.0	3.7	4.8	4.7	3.6	4.6	3.5	3.5	2.6	3.1
Putumayo	5.7	4.9	5.8	4.5	4.1	3.6	3.7	5.8	8.0	7.4	7.3	9.6	5.7	5.3	5.7	8.8
Quindío	5.2	4.7	3.4	2.8	4.0	3.2	3.1	2.6	6.3	5.4	5.1	3.6	4.0	3.5	3.6	3.3
Risaralda	5.8	4.8	5.8	2.6	3.7	3.4	3.8	2.6	6.4	5.5	6.7	3.5	3.6	3.0	3.7	2.5
San Andrés	0.8	1.6	1.3	1.3	1.3	2.5	2.1	1.3	1.1	1.8	2.4	1.6	0.9	0.7	1.5	1.5
Santander	3.7	4.2	3.9	2.0	2.0	2.4	2.4	1.6	3.4	4.1	3.8	2.1	2.5	2.7	2.3	1.9
Sucre	3.3	3.4	3.7	3.4	2.2	2.2	2.4	1.4	3.4	3.6	3.9	2.5	2.3	2.2	2.3	1.8
Tolima	3.5	3.5	4.4	2.9	2.5	2.4	2.9	2.9	3.7	3.9	4.8	3.9	2.3	2.5	2.8	3.1
Valle	4.2	3.8	4.8	3.6	3.1	2.7	3.4	2.6	4.5	4.0	4.7	2.9	3.2	2.5	3.0	2.4
Vaupés	8.8	4.9	4.8	2.9	6.1	3.1	1.8	2.1	11.7	4.9	5.1	2.8	7.9	4.7	3.3	4.1
Vichada	9.5	7.4	7.0	2.9	8.0	6.5	7.5	3.1	10.5	9.0	9.0	3.3	7.4	6.0	4.8	2.2

Fuente: Ministerio de Educación. Sistema Integrado de Maticula (SIMAT)

De acuerdo con estadísticas del Ministerio de Educación, en 2020 se trasladaron de institución 266,657 estudiantes, de los cuales el 29% se trasladó de instituciones oficiales a privadas y el 71% de instituciones privadas a oficiales. Con relación al retiro de estudiantes, las cifras indican que 243,801 estudiantes abandonaron sus estudios en 2020, lo cual representa una tasa de

deserción interanual de 2.7%. A nivel regional, los departamentos más afectados fueron Arauca, Caquetá, Cesar, Guaviare y Putumayo los cuales son departamentos que se caracterizan por una mayor dispersión de la población y por un menor acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones; en la tabla 1 se presenta el comportamiento de la deserción en Colombia por nivel educativo y por departamento en el cual en el año 2020 se evidencia que en estos departamentos se presentó la mayor deserción especialmente en los niveles de secundaria y media.

Las brechas descritas en los resultados académicos constituyen un problema histórico y denotan una gran heterogeneidad en el proceso de formación de los estudiantes y en el desarrollo de sus habilidades, especialmente en el caso de la población más vulnerable. Con la pandemia, es probable que estas brechas se amplíen en perjuicio de los estudiantes que asisten a colegios y escuelas de áreas rurales, estudiantes de colegios oficiales, estudiantes que no tienen acceso a Internet, y estudiantes cuyos padres tienen menor nivel de educación y de ingreso.

La ampliación de las brechas educativas en medio de la pandemia no es un fenómeno exclusivo de Colombia. En países como Bélgica, Holanda, Suiza y el Reino Unido se observan pérdidas del aprendizaje, para estudiantes cuyos padres tienen menor nivel educativo.²

• **Comportamiento pruebas Saber.**

Las pruebas saber 11 es una herramienta estandarizada que se utiliza para medir las competencias básicas de los estudiantes al finalizar su ciclo de formación básica y media; está prueba es aplicada a casi la totalidad de los estudiantes que terminan este nivel educativo, esto es, alrededor del 95%.

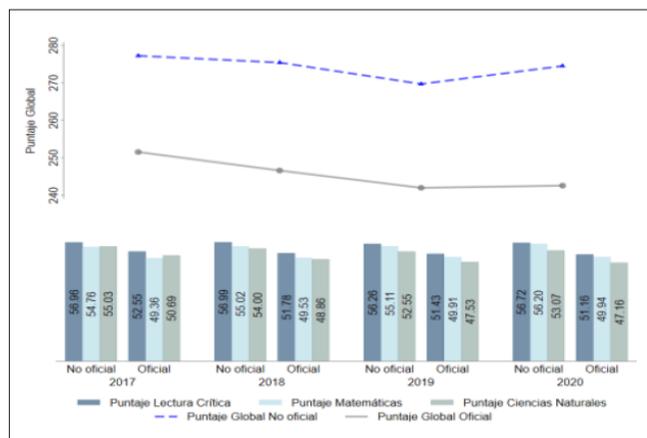
En el estudio adelantado por Melo, L. que fue publicado por el Banco de la República, presenta el histórico de resultados obtenidos a nivel nacional, diferenciando los resultados obtenidos en zonas rurales y urbanas, así como la diferencia entre instituciones oficiales y privadas; estas variaciones se presentan en las gráficas 1 y 2.

En la gráfica 1 se evidencia que en las diferentes áreas del conocimiento los puntajes obtenidos por los estudiantes de las instituciones educativas no oficiales son cerca de 5 puntos por encima de los puntajes obtenidos por los estudiantes de instituciones oficiales y se evidencia que entre 2017 y 2020 la brecha entre estos puntajes se ha ampliado.

¹ MELO, L. Efecto de la pandemia sobre el Sistema Educativo: El caso de Colombia. Borradores de Economía, Banco de la República. Consultado en: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10225/be_1179.pdf

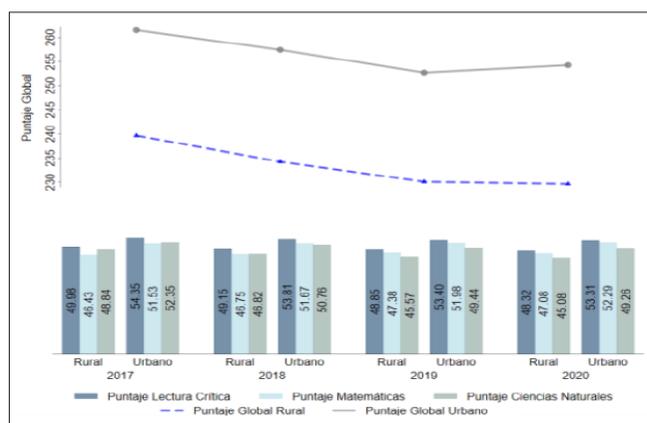
² DONNELLY, R. The Impact of COVID-19 on Education – Recommendations and Opportunities for Ukraine. Consultado en: <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/04/02/the-impact-of-covid-19-on-education-recommendations-and-opportunities-for-ukraine>.

Grafica 1. Evolución puntaje Saber 11 por tipo de colegio. Colombia 2017-2020



Asimismo, la gráfica 2 evidencia la brecha que se presenta entre los puntajes obtenidos por los estudiantes cuya institución educativa se encuentra en zona rural y aquellos que estudian en zonas urbanas, evidenciando un mejor puntaje aquellos que estudian en zonas urbanas quienes para 2020 obtuvieron una mejoría en su puntaje global mientras que en instituciones rurales se mantuvo estable frente a 2019 ampliando así la brecha de desigualdad entre educación rural y urbana.

Grafica 2. Evolución puntaje Saber 11 por ubicación de colegio. Colombia 2017-2020



Para la vigencia 2021 el Ministerio de Educación Nacional realizó análisis de los resultados obtenidos en las pruebas saber 11³, y entre sus conclusiones se encuentra que el promedio del puntaje global en calendario A es de 250 puntos, mostrando una **disminución** de 2 puntos entre 2020 y 2021. Al analizar los resultados, incluyendo los estudiantes del ciclo adultos, se evidencia que el promedio del puntaje global **también disminuye** en dos puntos entre 2020 y 2021, pasó de 248 a 246 puntos.

En 2021 Si comparamos según la zona, vemos que los establecimientos rurales obtuvieron resultados por debajo del promedio nacional, y los urbanos, por encima. Según el sector, encontramos que aquellos establecimientos que pertenecen al

sector oficial obtuvieron un promedio del puntaje 8 puntos por debajo del promedio nacional, y los no oficiales, más de 30 puntos por encima del promedio nacional.

Es por esto que se hace necesario establecer dentro de los programas curriculares y planes de estudios, estrategias de nivelación que lleven a superar el rezago educativo que se generó durante el aislamiento, así como reducir las brechas en el acceso a calidad educativa que se ha presentado históricamente.

V. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal que se genere con esta normatividad, deberá ser cubierto por el Gobierno nacional quien además del Presupuesto General de la Nación, podrá acudir a cooperación internacional y diferentes fuentes de financiación para garantizar las estrategias de nivelación escolar.

En tal contexto, lo que se pretende a través de esta iniciativa, es trabajar en el mejoramiento de la calidad educativa, generando los espacios adecuados para la contextualización del conocimiento y la generación de soluciones a las diferentes problemáticas sociales que existen. Así las cosas, las inversiones en materia educativa que se requieren, desde cualquier punto de vista, serán inferiores a los beneficios sociales y económicos que resulten de la mejora en la calidad de la educación buscada.

En tal sentido, esta iniciativa propugna en que el crecimiento económico de nuestro país sea el resultado directo del factor endógeno de la educación de calidad, buscando que la formación adecuada de capital humano, la innovación y el conocimiento contribuyan de manera significativa al crecimiento de la nación. Teniendo como consigna que solo una economía basada en el conocimiento será la base para un verdadero desarrollo económico.

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, indicaremos las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Consideramos que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden general y beneficia a todos los niños y jóvenes en edad escolar, especialmente a aquellos que pertenecen a familias que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a educación privada o que se encuentran en zonas rurales de difícil acceso y sin poder contar con herramientas didácticas, entre ellas el servicio de internet, por lo cual no se constituye para los congresistas ningún riesgo de beneficio particular, beneficio actual ni beneficio directo en los términos del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

De los Honorables Congresistas,

³ Ministerio de Educación Nacional, Icfes presentó a la comunidad educativa el Informe de los Resultados agregado Saber 11 en 2021. Consultado en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/409545:Icfes-presento-a-la-comunidad-educativa-el-Informe-de-los-Resultados-agregado-Saber-11-en-2021>.



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República



JUAN DIEGO MUÑOZ
Representante a la Cámara por Meta
Partido Alianza Verde



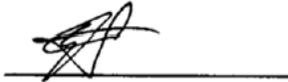
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el
Valle del Cauca
Partido Alianza Verde



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por
Boyacá
Partido Alianza Verde



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde



WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>27</u> de <u>Julio</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u> </u> Acto Legislativo <u> </u>	
No. <u>082</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por <u>HR Juan D. Muñoz</u>	
<u>HS Ana Carolina Espitia, HR Duvalier Sanchez</u>	
<u>HR Santiago Osorio y otros HI.RR y HI.SS</u>	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se crea el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías y se elimina el requisito de tarjetas profesionales para ejercer diversas profesiones en el país

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1º. Objeto. La presente ley crea el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas o Tecnologías y se elimina el requisito de tarjetas profesionales para ejercer diversas profesiones en el país.

CAPÍTULO II

Del Sistema Único de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías

Artículo 2º. Creación del sistema de registro de profesiones, Técnicas y tecnologías: El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, creará el Sistema de Registro de Profesiones, técnicas y tecnologías, en el cual se certifiquen todos los títulos profesionales, técnicos y tecnológicos adquiridos u homologados en el país. El Sistema de Registro de Profesiones u Oficios, estará disponible en línea y será de registro y consulta gratuita.

Parágrafo transitorio. A partir de la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de un año para implementar el Sistema de Registro de profesiones, técnicas o tecnologías.

Artículo 3º. Componentes del Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías. El Sistema de Registro de profesiones, técnicas y tecnologías tendrá la siguiente información de cada una de las personas registradas:

- a) Documento de identificación
- b) Nombres y apellidos
- c) Títulos profesionales, técnicos y tecnológicos obtenidos
- d) Instituciones de Educación Superior que expidieron los títulos
- e) Fechas de grado
- f) Número de Acta de grado de las Instituciones de Educación Superior en las que se expidieron los títulos o número de resolución de homologación del título por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 1º. Para la creación del Sistema de Registro de profesiones, técnicas y tecnologías el Ministerio de Educación Nacional podrá disponer de la información disponible en los sistemas de información existentes.

Parágrafo 2º: Para el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías el Ministerio de Educación Nacional dispondrá de la información relacionada con las sanciones profesionales, la cual será suministrada por los colegios o entidades que a su vez cumplan esta labor

Parágrafo 3º. El Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas o Tecnologías deberá atender la normatividad vigente sobre los servicios ciudadanos digitales y demás normas concordantes.

Artículo 4º. Fuentes de Financiación para los Colegios y Consejos Profesionales. A los colegios y consejos profesionales se les reconocerá una tarifa administrativa, la cual no podrá superar las dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT).

Parágrafo 1º. La tarifa administrativa será cancelada por los profesionales, técnicos o tecnólogos, con excepción de las personas que se encuentren en niveles 1 y 2 del Sisbén, quienes acrediten ser víctimas del conflicto armado, madres comunitarias y jóvenes rurales, quienes serán exentos del cobro de las tarjetas profesionales.

Parágrafo 2º. Los colegios y consejos profesionales acreditados deberán rendir cuentas conforme a la Ley 1712 de 2014.

Artículo 5º. Fuentes De Información. Las fuentes de información del Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías serán i) las Instituciones de Educación Superior debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación para los títulos obtenidos en el país y ii) el Ministerio de Educación Nacional para los títulos homologados.

Parágrafo 1º. Las Instituciones de Educación Superior tendrán un plazo de cinco días luego de la fecha de grado para registrar la información de títulos profesionales, técnicos o tecnólogos en el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías. Seguidamente, el Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de cinco días para la verificación de la información.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de un mes luego de la fecha de homologación de los títulos profesionales, técnicos o tecnológicos para incluir su registro en el Sistema Único de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías.

Parágrafo transitorio. Luego de la aprobación y puesta en marcha de la presente ley, las Instituciones de Educación Superior tendrán un plazo de un año para enviarle al Ministerio de Educación el registro de todos los títulos profesionales, técnicos o tecnólogos expedidos de forma previa a la expedición de la presente ley.

El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de 6 meses para la inclusión en el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías de los títulos obtenidos previos a la aprobación de la presente ley, enviados por las Instituciones

de Educación Superior u homologados por el Ministerio de Educación Nacional.

CAPÍTULO III

Sobre la Acreditación de los Títulos Profesionales, Técnicos y Tecnológicos

Artículo 6º. Acreditación de la pertenencia a una profesión. La forma de acreditar las profesiones en el país será a través de los títulos profesionales, técnicos o tecnológicos, expedidos por Instituciones de Educación Superior debidamente acreditadas por el Ministerio de Educación o a través de los títulos obtenidos en el exterior que hayan sido homologados por el Ministerio de Educación Nacional.

Para ejercer una profesión o estudio técnico o tecnológico en el país únicamente será necesario acreditar la pertenencia a la misma, cuya verificación se hará a partir de la verificación del Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías.

Esto sin perjuicio de las funciones de control y vigilancia que venían ejerciendo los colegios sobre el ejercicio de estas profesiones u oficios.

Parágrafo 1º. Se exceptúan de las disposiciones del presente artículo las profesiones del Talento humano en salud, derecho y contaduría pública, en las cuales, para acreditarse como profesional se deberá contar con tarjeta profesional vigente de acuerdo con las leyes que lo reglamenten.

Artículo 7º. Requisitos para ejercer una profesión. Para ejercer una profesión o estudio técnico o tecnológico en el país únicamente será necesario acreditar la pertenencia a la misma, a través de copias de los diplomas o actas de grados, certificados de homologación o a partir del Sistema Único de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías.

Parágrafo 1º Se exceptúan de las disposiciones del presente artículo las profesiones del Talento humano en salud, derecho y contaduría pública, en las cuales, para ejercer la profesión se deberá contar con tarjeta profesional vigente de acuerdo con las leyes que lo reglamenten.

CAPÍTULO IV

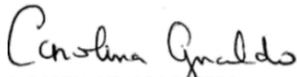
Sobre la aplicación del sistema de registro de profesiones, técnico o tecnólogo

Artículo 8º. Trámites en línea. El Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías es una plataforma virtual y para la correcta interpretación y aplicación de la presente ley se deben entender todos los procedimientos y actuaciones de los sujetos aquí obligados se realizarán mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Artículo 9º. Carpeta Ciudadana Digital. La información consignada en el Sistema Único de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías

podrá ser consultada en la carpeta ciudadana digital para lo cual el Ministerio de Educación Nacional deberá incorporar la información académica ciudadana.

Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

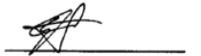

CAROLINA GIRALDO BOTERO
 Representante a la Cámara por Risaralda
 Partido Alianza Verde


JUAN DIEGO MUÑOZ
 Representante a la Cámara por el Meta
 Partido Alianza Verde


CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


JAIMÉ RAÚL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Partido Alianza Verde


ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
 Representante a la Cámara Risaralda
 Partido Alianza Verde


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


KATHERINE MIRANDA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
 Representante a la Cámara por Caldas
 Nuevo Liberalismo


JONATHAN FERNEY PULIDO
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
 Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes:

1. Objetivo
2. Problema que pretende resolver el proyecto de ley
3. Antecedentes
4. Justificación del proyecto
5. Excepciones
6. Conflictos de Interés
7. Referencias

1. OBJETIVO

El presente proyecto de ley crea el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías, y elimina el requisito de tarjetas profesionales para ejercer diversas profesiones en el país.

2. PROBLEMA QUE PRETENDE RESOLVER

Actualmente la tarjeta profesional es un requisito innecesario para el ejercicio de las profesiones u oficios en el país y se ha constituido para los ciudadanos en una barrera burocrática y financiera para acceder al mercado laboral y al primer empleo.

Las tarjetas profesionales hoy no tienen valor agregado. Quien se gradúa de cualquier carrera, técnico o tecnólogo en el país, además de cumplir con los requisitos requeridos para obtener su título, debe solicitar una tarjeta habilitante que certifica lo que ya había certificado el diploma obtenido.

3. ANTECEDENTES

El presente Proyecto de Ley rescata la propuesta hecha por el exsenador del Partido Alianza Verde Juan Luis Castro a través del proyecto de Ley 106-2020 Senado, quien dio inicio a la presente iniciativa y a quien le reconocemos su invaluable aporte. Sin embargo, dicho proyecto de Ley fue archivado en el pasado período legislativo.

Para comenzar, la reglamentación alrededor de las tarjetas profesionales en Colombia proviene de distintas leyes, expedidas conforme a lo dispuesto en el artículo 26 constitucional, mediante el cual se fundamenta la exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, así como del ejercicio de vigilancia y control de estas actividades.

El ordenamiento jurídico colombiano en esta materia es diverso, a continuación, relacionamos un balance general del tipo de título de idoneidad exigido para el ejercicio de ciertas profesiones, técnicos o tecnólogos en el país:

TABLA 1.

Sector	Profesión	Requisito	Ley	Encargado de expedir tarjeta/matricula
Administración	Actuación, Dirección escénica y doblaje en Radio y Televisión.	Tarjeta profesional	Ley 21 de 1990, Decreto 2166 de 1985	N/A
	Administración de Empresas	Tarjeta profesional	Ley 60 de 1981, Ley 20 de 1988, Decreto 2718 de 1984	Consejo Profesional de Administración de Empresas.
	Administración de empresas agropecuarias, Administración agrícola o Administración agropecuaria.	Tarjeta profesional	Ley 398 de 1997	Consejo Profesional de Administración de Empresas.
	Administración en desarrollo agroindustrial	Matricula profesional	Ley 605 de 2000	Ministerio de Agricultura
	Administración	Tarjeta	Ley 1006 de	Colegio Colombiano

	Pública	profesional	2006 Decreto 221 de 2006	del Administrador Público
	Agente de Viajes	Tarjeta profesional	Ley 32 de 1990 Decreto 1168 de 1991 Decreto 1095 de 1994	Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo
	Arte (Artistas, empíricos o académicos, que demuestran que han ejercido, o ejercen, actividades inherentes al arte en cualquiera de sus distintas expresiones)		Decreto 2166 de 1985 Resolución No. 4457 de 1989*	N/A
	Administrador Ambiental	Tarjeta profesional	Ley 1124 del 22 de enero de 2007	Consejo Profesional de Administración Ambiental
	Administrador Policial	Tarjeta profesional	Ley 1249 de 2008 Decreto 1410 de 2011	Colegio Profesional de Administradores Policiales
Ciencias naturales	Biología	Matricula profesional	Ley 22 de 1984 Decreto 2531 de 1986	Consejo Profesional de Biología

	Internacionales; Relaciones Económicas Internacionales; Comercio y Finanzas Internacionales; Finanzas y Comercio Exterior; Comercio Internacional; Comercio Exterior, y Administración en Negocios Internacionales)			
	Trabajo Social	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1977	Colegio Nacional de Trabajo Social
Ingenierías y afines	Agronómicas y Forestales (Ingeniería Agronómica, Ingeniería Forestal, Ingeniería Agrícola, Agrología y Agronomía)	Ambas	Ley 842 de 2003	Consejo Profesional Nacional de Ingeniería
	Arquitectura, Ingeniería y Profesiones auxiliares	Tarjeta profesional	Ley 842 de 2003	Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones afines.
	Diseño Industrial	Tarjeta	Ley 157 de 1994	Ministerio de

	Ecología	Matricula profesional	Ley 1284 de 2009	Colegio Nacional de Ecólogos.
	Geografía	Matricula profesional	Ley 78 de 1993 Decreto Número 1801 de 1995	Colegio Profesional de Geógrafos
	Geología	Matricula profesional	Ley 9 de 1974	Consejo Profesional de Geología
	Química	Matricula profesional	Ley 53 de 1975	Consejo Profesional de Química
	Topografía	Licencia	Ley 70 de 1979 Decreto 690 de 1981	Consejo Profesional Nacional de Topografía
Ciencias sociales	Economía	Matricula profesional	Ley 37 de 1990 (modifica la Ley 41 de 1969) Decreto 2890 de 1991	Consejo Nacional Profesional de Economía.
	Periodismo	-	Ley 918 de 2004	
	Profesiones Internacionales y Afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales; Finanzas y Relaciones	Matricula profesional	Ley 556 de 2000 Decreto 1147 de 2001 Decreto 717 de 2006	Consejo Nacional de Profesiones internacionales y afines. Está sin funcionamiento

		profesional	Decreto 264 de 1995	Comercio, Industria y Turismo
	Ingeniería y de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares (Ingeniería Forestal, Agronómica y Agrícola)	Tarjeta profesional	Ley 842 de 2003	Consejo Profesional Nacional de Ingeniería
	Ingeniería de Petróleos	Tarjeta profesional	Ley 20 de 1984	Consejo Profesional de Ingeniería De Petróleos
	Ingeniería de Transporte y Vías	Matricula profesional	Ley 33 de 1989 - Derogada Ley 842 de 2003	Consejo Profesional Nacional de Ingeniería
	Ingeniería Aeronáutica, Eléctrica, Electrónica, Electromecánica, Mecánica, Electrónica y telecomunicaciones, Metalúrgica, Nuclear.	Matricula profesional	Ley 51 de 1986	Consejo Profesional de Ingenierías Eléctrica, Mecánica y Profesiones afines.
	Ingeniería naval y profesiones afines	Matricula profesional	Ley 385 de 1997	Consejo Profesional Nacional de Ingeniería
	Ingeniería Química	Matricula profesional	Ley 18 de 1976	Consejo Profesional de Ingeniería Química de Colombia
	Ingeniería Pesquera	Tarjeta	Ley 28 de 1989	Consejo Profesional

		profesional	- Derogada Ley 842 de 2003	Nacional de Ingeniería
Otras profesiones	Bibliotecología	Matricula profesional	Ley 11 de 1979 Decreto 672 de 1981 Decreto Reglamentario 865 de 1988	Consejo Nacional de Bibliotecología
	Licenciados en ciencias de la Educación	Título profesional	Ley 24 de 1976 Decreto 272 de 1998	N/A
	Medicina Veterinaria	Matricula profesional	Ley 576 de 2000	Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de Colombia
Archivo	Archivística		Ley 1409 de 2020 Ley 594 de 2000	Colegio Colombiano de Archivistas
	Técnico Electricista	Matricula profesional	Ley 19 de 1990	Consejo Nacional de Técnicos Electricista
	Actividad Técnica o profesión tecnológica especializada de la fotografía y la camarografía	Ambas	Ley 20 de 1991 Decreto 89 de 1993	Consejo Nacional de la Fotografía y Camarografía
	Tecnólogo en electricidad,	Matricula profesional	Ley 392 de 1997 Decreto 3861 de	Consejo Profesional Nacional de

			2003	
Fisioterapia	Tarjeta profesional	Ley 528 de 1999		Colegio Colombiano de Fisioterapeutas
Fonoaudiología	Tarjeta profesional	Ley 376 de 1997		Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos
Instrumentación Técnico Quirúrgica	Matricula profesional	Ley 6 de 1982 Decreto 2435 de 1991		Colegio Colombiano de Instrumentación Quirúrgica
Medicina y Cirugía	Tarjeta profesional	Ley 14 de 1962 Ley 23 de 1981 (Código de Ética Médica) Decreto 1465 de 1992		Colegio Médico Colombiano
Nutrición y Dietética	Matricula profesional	Ley 73 de 1979		
Odontología	Tarjeta profesional	Ley 35 de 1989 (Código de Ética)		
Optometría	Tarjeta profesional	Ley 372 de 1997		Colegio Federación Colombiana de Optómetras
Paramédica de Microbiólogo, Bacteriólogo y laborista clínica	Título bacteriólogo	Ley 44 de 1971 Ley 36 de 1993		

	electromecánica, electrónica y afines		2005	Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines
Profesiones no incluidas	Contaduría Pública	Tarjeta profesional	Ley 43 de 1990 (se adiciona la Ley 145 de 1960) Decreto 1510 de 1998	Junta Central de Contadores
	Derecho	Tarjeta profesional	Ley 583 de 2000 Decreto 196 de 1971	Consejo Superior de la Judicatura
	Guía de turismo	Tarjeta de guía	Ley 300 de 1996 (Art. 94) Decreto Número 503 de 1997	Consejo Profesional de guías de turismo
	Psicología	Tarjeta profesional	Ley 1090 de 2006	Colegio Colombiano de Psicólogos
	Anestesiología	Tarjeta profesional y médico	Ley 6 de 1991 Decreto 97 de 1996	
	Bacteriología	Tarjeta profesional	Ley 841 de 2003	Colegio Nacional de Bacteriología
	Enfermería	Tarjeta profesional	Ley 266 de 1996 Decreto 825 de	Organización Colegial de Enfermería

Terapia ocupacional	Tarjeta profesional	Ley 949 de 2005	
Química farmacéutica	Título de tecnólogo	Ley 485 de 1998	Colegio Nacional de Químicos Farmacéuticos de Colombia
Tecnólogo en regencia de farmacia	Título	Ley 485 de 1998	

Fuente: Elaboración UTL Representante Carolina Giraldo, basados en la legislación nacional

Como puede observarse, existe un gran número de profesiones que requieren algún tipo de requisito adicional al título otorgado por la institución educativa para poder ejercer su profesión u oficio. Este esquema genera incentivos negativos, o al menos barreras de acceso a los estudiantes colombianos, por las razones que en la presente exposición de motivos se desarrollarán.

3.1 Jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha reiterado en varios pronunciamientos el carácter fundamental que tiene el derecho a escoger y ejercer una profesión u oficio. Por ejemplo, en la sentencia C-442 de 2019, además, determinó lo siguiente:

“Genera obligaciones concretas de respeto, protección y garantía, a cargo, en principio, de quienes ejercen el poder público; está relacionado estrechamente con el valor de la dignidad humana, en tanto posibilita que el ser humano diseñe y siga su propio plan de vida, e involucra la garantía de otros derechos como la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, la igualdad de oportunidades, la libertad de aprendizaje e investigación y la libertad económica y de empresa, pues no sólo comprende la facultad de optar por la actividad deseada, sino a ejercerla y por esa vía satisfacer tanto las aspiraciones intelectuales y éticas como las expectativas materiales trazadas”.

Ha afirmado también que su ámbito de aplicación se extiende en dos dimensiones, una interna y otra externa. Según la Corte Constitucional (2019):

“La primera, se ha identificado con la posición de escoger profesión u oficio, sobre la cual, prima facie, el Estado no tiene posibilidades de intervención, pues materializa las preferencias y posibilidades del sujeto titular en un escenario que incluye su propia realización como ser moral. (...) La segunda, esto es, la externa, se relaciona con el ejercicio de la profesión u oficio seleccionado, sobre la cual el Estado tiene mayores posibilidades de injerencia en tanto trasciende la esfera individual y tenga un impacto en la vida social. En la providencia antes mencionada, se consideró que esta faceta está sometida “a mayores restricciones que se derivan de la exigencia social de mayor o menor necesidad de escolaridad y conocimientos técnicos adecuados para su realización”.

En ese sentido, resulta importante mantener el sistema de vigilancia y control sobre el ejercicio de las distintas profesiones u oficios, considerando lo que la corte constitucional ha expuesto. Sin embargo, el requisito de tarjeta profesional resulta ser ineficiente e innecesario para probar la idoneidad de los profesionales, técnicos o tecnólogos, considerando que el título de la entidad o institución educativa es suficiente para cumplir este fin, por lo que debe resolverse la forma en que se garantizará el control y vigilancia, sin que esta facultad implique barreras de acceso o requisitos adicionales de parte de los distintos cuerpos colegiados para el ejercicio de las profesiones u oficios por parte de los ciudadanos, a la luz del artículo 84 constitucional.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. Magnitud del problema a resolver

Hoy en materia de trámites tenemos dos grandes problemas: Por un lado, el exceso de trámites; por otro lado, la complejidad innecesaria para la realización de estos, reflejado en: la cantidad de pasos o procedimientos, peticiones de información al ciudadano con las que el Estado ya cuenta, tiempos de respuesta prolongados, e incluso, barreras de acceso a los mismos.

Frente a esto encontramos que, existe un llamado urgente para lograr la modernización del Estado para facilitar el ejercicio de los derechos o cumplir con obligaciones por parte de los ciudadanos a través de los trámites. Por otro lado, se hace evidente la necesidad de revisar los trámites que están llamados a racionalizarse por ser incensarios o complejos. Encontramos entre ellos, a la expedición de tarjetas profesionales o de carreras técnicas y tecnológicas.

Este proceso es parte de una simplificación de los trámites del Estado para mejorar su funcionamiento, eficiencia y buen relacionamiento con el ciudadano. Este raciocinio fue el mismo que motivó la eliminación del “Certificado de Antecedentes Judiciales”, que se requería para procesos similares. El cambio logró cambiar un engorroso proceso que requería documento físico, que le quitaba dinero y tiempo al ciudadano, por un sistema de información en línea.

En ese sentido, se hacen las siguientes reflexiones:

Nulo valor agregado

Las tarjetas profesionales hoy no tienen valor agregado. Quien se gradúa de cualquier carrera u oficio en el país, además de cumplir con los requisitos requeridos para obtener su título, debe solicitar una tarjeta habilitante que certifica lo que ya había certificado el diploma obtenido: que se está capacitado para ejercer la profesión u oficio (Luis Carlos Reyes, 2019). Trámite por el que deberá pagar el recién graduado desde 50 mil pesos, en algunos casos, hasta 1 SMMLV, sin contar el costo de las certificaciones que cada tanto se le solicitan para poder ejercer su profesión u oficio, generando una barrera adicional al acceso al mercado laboral por parte de los recién graduados, que como vemos no solo es burocrática, sino también económica.

Vale preguntarse entonces ¿no es el título universitario prueba suficiente de la idoneidad para ejercer la profesión u oficio?, ¿No pueden las instituciones educativas y los organismos encargados de la vigilancia y control del buen ejercicio de las profesiones u oficios, disponer de otro tipo de herramientas para el cumplimiento del fin que les fue encargado? ¿Se es idóneo para una carrera por el hecho de presentar el diploma y acta de grado ante una entidad regulatoria y pagar cierta suma de dinero?

Dinámicas laborales cambiantes (costo):

Con las alternativas tecnológicas, las tarjetas ven su beneficio reducido. Adicionalmente, su costo real también ha ido aumentando con el tiempo, no sólo el precio monetario por unidad, sino el costo total que representa este proceso como proporción del tiempo laborado del ciudadano.

La razón es que en los tiempos en los que se crean las leyes que justifican los consejos profesionales, las personas rara vez se especializaban en más de una profesión en todas sus vidas, había poca diversidad de carreras y no era común el reentrenamiento. Por esto, cualquier valor que esta tarjeta agregase servía

para toda una vida profesional y su estructura de costos de “lump sum” con un pago único y un costo promedio anual bajo, tenía unas condiciones mucho más favorables en el análisis costo-beneficio para la regulación de lo que la realidad indica hoy en día.

Teniendo en cuenta las nuevas dinámicas de un mercado laboral, el costo que se le obliga a pagar a los ciudadanos por cuestiones de tarjeta profesional termina resultando en un costo real cada vez mayor; ya que cada vez es más común tener múltiples carreras a lo largo de una vida y tener carreras más cortas.

Aumentan los costos mientras que los beneficios se reducen dado que la alternativa tecnológica y moderna elimina virtualmente todas las ventajas que ofrecía el proceso. Costo que, por ser indispensable para poder acceder al mercado laboral, termina actuando de manera regresiva afectando a las personas menos favorecidas del país.

Para ilustrar el problema a resolver, presentamos a continuación un balance de los precios asociados a algunas tarjetas profesionales o requisitos de este tipo, para el ejercicio de las profesiones u oficios en el país.

Tabla 2.

Sector	Profesión	Costo
Administración	Administración de empresas agropecuarias,	\$432.000

	Administración agrícola o Administración agropecuaria.	
	Administración en desarrollo agroindustrial	\$432.000
	Administrador Ambiental	\$380.000
Ciencias naturales	Biología	\$658.352
	Ecología	\$445.000
	Química	\$580.000
	Topografía	\$441.000
Ciencias sociales	Economía	\$320.000
Ingenierías y afines	Agronómicas y Forestales (Ingeniería Agronómica, Ingeniería Forestal, Ingeniería Agrícola, Agrología y Agronomía)	\$432000
	Arquitectura	\$877803
	Diseño Industrial	\$432000
	Ingeniería y de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares (Ingeniería Forestal, Agronómica y Agrícola)	\$432000
	Ingeniería de Petróleos	\$432000
	Bibliotecología	\$532000

Otras profesiones	Medicina Veterinaria	\$532000
	Técnico Electricista	\$877803
	Tecnólogo en electricidad, electromecánica, electrónica y afines	\$658352

Fuente: Elaboración UTL Representante Carolina Giraldo, basados en la información disponible.

Ahora bien, pongamos el ejemplo de un estudiante de ingeniería en una universidad pública que paga en promedio \$ 10.000 por semestre y que en toda su carrera canceló \$ 100.000 pesos por conceptos de matrícula. Este estudiante al graduarse deberá pagar \$432.000 mil pesos para obtener su tarjeta profesional más los derechos de grado por un valor de que ronda por los \$500.000 mil pesos, superando con creces lo que este estudiante debía cancelar por cursar sus materias. Es decir, este estudiante estaría pagando 5 veces más lo que le costó su carrera profesional. De igual manera, así el semestre en la universidad pública le esté costando \$500.000 se le obliga a pagar un semestre adicional. A este estudiante no solo se impuso una carga burocrática para acceder al mercado laboral, sino también un costo financiero que con suerte logrará cumplir sin ayuda de préstamos o del sistema financiero o de otra índole.

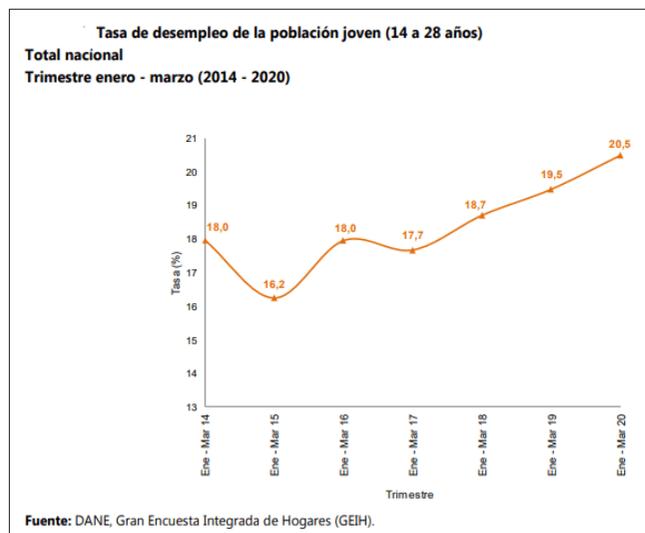
Inclusive, en universidades como la Universidad Nacional, la UIS o la Universidad Distrital, el pago de la tarjeta profesional para estos estudiantes puede llegar a significar aproximadamente el 30% del costo total de su carrera profesional.

Por otro lado, según el estudio “Saber para decidir” en Bogotá un profesional recién egresado tarda 31 semanas en conseguir trabajo, con un sueldo básico en promedio de \$2.000.000 mensuales (en el resto del país ganan en promedio \$1.600.000 mensuales). Esto quiere decir que, la tarjeta profesional a un recién egresado le significaría aproximadamente el 28% de su primer sueldo, en el mejor de los casos.

De la misma manera y teniendo en cuenta la crisis económica en la que cayó el país y el mundo en general por la llegada del Covid 19, la dinámica laboral ha cambiado de manera significativa, no sólo por el aumento del desempleo, lo cual es preocupante, sino también, porque el mercado laboral está sufriendo cambios y presentando dificultades que no se solucionarán en el corto plazo, seguramente.

Estudios que se han hecho en países con mayores ventajas económicas, han encontrado que aquellos estudiantes que se están graduando en medio de la crisis, los que logran conseguir trabajo, lo están haciendo con salarios más bajos. En Colombia con la contracción económica que está teniendo el país, que las familias tengan que incurrir en un gasto significativo al acceder a una tarjeta profesional que no tiene mucha relevancia ni funcionalidad en la vida profesional, es inocuo (Forbes, 2020).

A continuación, se muestra la gráfica que describe el incremento que ha tenido el desempleo juvenil en los últimos años.



Así como se ve reflejado en la gráfica anteriormente expuesta, la tasa de desempleo entre los jóvenes ha aumentado, y la tarjeta profesional por su alto costo y su poca funcionalidad dentro del mercado laboral, funciona como una barrera de acceso al mismo.

Esto para concluir que, tanto las universidades como el Ministerio de Educación y los cuerpos colegiados que ejercen la vigilancia y control del ejercicio de las profesiones u oficios cuentan con la información suficiente para llevar el registro de los profesionales, técnicos y tecnólogos del país. Si a esto se le suma una herramienta que elimine el requisito de tarjeta profesional se evitaría que miles de colombianos se vean enfrentados a las barreras burocráticas y financieras que implican expedir este tipo de documentos para acceder al mercado laboral y al primer empleo.

Propensión a la legalidad

Este proyecto de ley ayuda a combatir la falsificación de documentos, ya que al tener un sistema de información único cualquier persona natural o jurídica podrá acceder a la información requerida de manera rápida, gratuita y confiable.

4.2. NORMAS CONSTITUCIONALES.

La presentación de este proyecto de Ley encuentra fundamento en los siguientes artículos de la Constitución Política:

De acuerdo con el **artículo 2º de la Constitución**, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la racionalización o eliminación de los trámites innecesarios, ya que hoy existen trámites excesivos o complejos. Estos se convierten en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos y en este caso, para el ejercicio de la profesión.

El Artículo 25 de la Constitución, determina que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho

a un trabajo en condiciones dignas y justas” Este mandato tiene en palabras de la Corte Constitucional (2014) una triple dimensión: como valor fundante, principio rector y un derecho y deber social. En el artículo primero de la constitución se muestra al trabajo como un valor fundante del Estado Social de Derecho que debe interpretarse como una directriz para fundamentar las políticas de empleo como las medidas legislativas para impulsar condiciones dignas en el ejercicio de la profesión u oficio (Corte constitucional, 2014).

El artículo 26 de la Constitución señala lo siguiente: “*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La Ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles*”. Con base en este artículo se fundamenta la exigencia de tarjetas profesionales para el ejercicio de varias profesiones y carreras técnicas. Sin embargo, la constitución pareciera limitar el ejercicio de las profesiones a un solo elemento: los **Títulos de idoneidad**. Establece además que únicamente a las profesiones, artes u oficios que impliquen un riesgo social podrán ser limitadas para libre ejercicio por parte de los ciudadanos. Pareciera entonces que, bajo la excusa de tener vigilancia y control sobre el ejercicio de las profesiones, se crea un trámite adicional completamente innecesario para cumplir con esta función: las tarjetas profesionales. Más cuando hoy los sistemas de información permiten hacer seguimiento a las actuaciones de todos los graduados del país.

Analizando el **artículo 84 de la Constitución**, “*cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*”, con fundamento en este artículo se pretende eliminar uno de los requisitos para el ejercicio de las profesiones y carreras técnicas en el país. Si el título obtenido habilita al ejercicio de la profesión, ¿se hace necesario además tener una tarjeta profesional o una tarjeta habilitante?

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de trámites o complejidad en los mismos se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz.

Con este proyecto se busca, primero, el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados. Segundo,

que las personas puedan acceder a sus derechos y cumplir sus obligaciones de una forma ágil, simple y eficiente. Por ello hoy, es de suma importancia avanzar en la modernización del Estado para hacerle la vida más fácil al ciudadano.

5. EXCEPCIONES DISPUESTAS EN EL PROYECTO DE LEY

La inclusión de excepciones a lo dispuesto en el proyecto de ley obedece a que por mandato del artículo 26 constitucional serán de libre ejercicio las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Asimismo, estableció que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios, a quienes la Ley les podrá asignar funciones públicas y establecer los debidos controles.

Por esta razón se ha decidido mantener en las excepciones a aquellas profesiones de alto impacto social y cuyo sistema de vigilancia y control no implica, desde el punto de vista costo-beneficio, una situación que sea gravosa para los ciudadanos, considerando los posibles efectos que pueda llegar a tener el mal ejercicio de estas profesiones u oficios. Entre las excepciones se encuentran: los abogados, las profesiones u oficios relacionados con el Talento humano en salud y los contadores públicos.

Ejercicio del derecho: El derecho es una de las profesiones que permite el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, asimismo garantiza la protección y garantía de varios principios constitucionales como el derecho a la defensa. El ejercicio de los abogados también se realiza por fuera del litigio en consultorías y asesoría a quien se lo solicite (Corte Constitucional, 2019), de ahí la importancia de que se garantice el buen ejercicio de esta profesión ya que se pueden poner en riesgo derechos fundamentales.

Profesiones del Talento Humano en Salud: El valor social e importancia de las profesiones y oficios de la salud son indiscutibles, son vehículos de acceso y garantía de los derechos fundamentales a través de la prestación del servicio de salud. También influyen en el diseño de políticas de salud pública cuyos fines se relacionan con mejorar la eficiencia, cobertura, acceso y eficacia del sistema de salud, mejorar las condiciones de vida y salud de la población. Por estas razones se decidió incluir a las profesiones u oficios del sector salud en la lista de excepciones del presente proyecto de ley.

Contaduría pública: Es una de las profesiones con mayor responsabilidad en el país por cuanto tienen a su cargo la manipulación de los estados financieros e información contable de empresas públicas y privadas, así como la caja y dinero en efectivo para algunos casos.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de

2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, procedente de participación en cualquier nivel dentro de los órganos encargados de la expedición de tarjetas profesionales en los organismos correspondientes.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

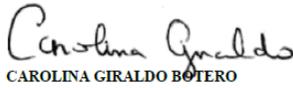
“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley,

conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

De los congresistas.



CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde



JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde



FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde



KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo



JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde



IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

7. REFERENCIAS.

Luis Carlos Reyes. (18 de julio de 2019). *El Espectador*. Obtenido de La inutilidad de las tarjetas profesionales: <https://www.elespectador.com/opinion/la-inutilidad-de-las-tarjetas-profesionales-columna-871493>

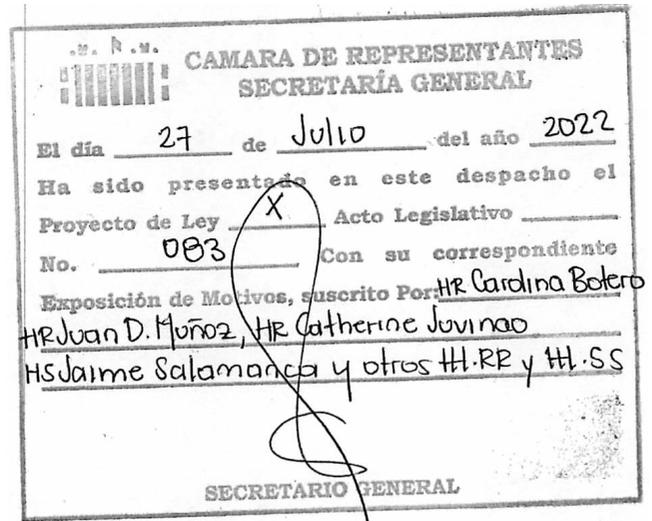
Corte Constitucional (2014), Sentencia C-593 (M. P.: Jorge Pretelt). Corte constitucional (2019), Sentencia C-138 (M.P.: Alejandro Linares). Corte constitucional (2019), Sentencia C-442 (M. P.: Diana Fajardo Rivera).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019), Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH

Ministerio de Salud y Protección Social (2013) Plan Decenal de Salud Pública. Obtenido de: Minsalud.gov.co: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobación.pdf>

Forbes Colombia. 2020. ¿Cuáles Son Los Retos De Los Recién Graduados En Medio Del Coronavirus? [online] Available at:

<<https://forbes.co/2020/05/29/actualidad/cuales-son-los-retos-de-los-recien-graduados-en-medio-del-coronavirus/>> [Accessed 4 June 2020].



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para garantizar el financiamiento adecuado en condiciones de alta calidad, fomentar el acceso a la educación superior, solventar las necesidades acumuladas no atendidas de funcionamiento e inversión pública en las Universidades Públicas y otorgar un presupuesto desde la Nación para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, y por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades oficiales o estatales recibirán anualmente aportes del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento, que incluyan, sobre el presupuesto asignado a cada Universidad en el año inmediatamente anterior, el incremento del Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de la Universidades Públicas provisto por el DANE, el costo de los nuevos puntos docentes derivados de la aplicación del Decreto 1279 de 2002 o norma que lo sustituya, el valor de la vinculación de nuevas

plazas docentes y administrativos requeridos para su operación. Además, la Nación garantizará a las universidades estatales u oficiales, aportes a la base presupuestal de funcionamiento para aumento de cobertura, el cual equivaldrá por universidad, al ingreso per cápita de funcionamiento ponderado por la tipología de la formación en pregrado (distancia, virtual y presencial), siempre y cuando este valor sea superior a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas del Sistema Universitario Estatal SUE.

En los demás casos, el presupuesto de funcionamiento aprobado para aumento de cobertura por universidad, equivaldrá a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

Los aportes para inversión del Presupuesto General de la Nación asignados a las Universidades Públicas del orden nacional, se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada Universidad en el año inmediatamente anterior y ajustándose como mínimo cada año por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las Universidades Públicas provisto por el DANE.

Los aportes de las entidades territoriales asignados a las Universidades Públicas, se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada Universidad en el año inmediatamente anterior y ajustándose como mínimo cada año por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las Universidades Públicas provisto por el DANE.

La fórmula para calcular la transferencia de la Nación a funcionamiento es la siguiente:

$$(PF_{i,t+1}) = PF_{it} * [1 + (ICt)] + \{(\Delta P_{i,t}) * (VP_{t+1}) * MPP_{i,t+1}\} + \{PND_{i,t+1} + PNA_{i,t+1}\} + PDS_{i,t+1} + PFC_{i,t+1} + PCB_{i,t+1}$$

Donde:

$(PF_{i,t+1})$: Tránsito del Estado para funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i.

PF_{it} : Tránsito del Estado (Nación y territorios) para funcionamiento en el año t a la institución i.

ICt : Variación porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las universidades públicas provisto por el DANE.

$\Delta P_{i,t}$: Diferencia entre el total de puntos docentes acumulados por la institución i al 31 de diciembre del año t respecto del total de puntos acumulados por la institución i en el año t-1.

VP_{t+1} : Valor del punto docente proyectado para el año t+1 y asignado mediante Decreto Nacional.

$MPP_{i,t+1}$: Factor multiplicador proyectado de la universidad i, en el período t+1, por prestaciones sociales de ley. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses.

$PND_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas docentes en la universidad i, en el período t+1 y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura-, teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.

$PNA_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas de personal administrativo en la universidad i, en el período t+1, orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura.

$PDS_{i,t+1}$: Presupuesto para el funcionamiento de la universidad i, en el año t+1, derivado de decisiones del ejecutivo y el legislativo que impactan las finanzas y fuentes de financiación institucionales.

$PFC_{i,t+1}$: Presupuesto para el cierre de brechas: Presupuesto de funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i para aumento de cobertura, en donde:

$$PFC_{i,t+1} = ((PF_{(i,t)})_1 / MP_{(i,t)}) * C_{(i,t+1)} \text{ Si } (PF_{(i,t)})_1 / MP_{(i,t)} > MC_{(t,SUE-Acreditadas)} \text{ O } PFC_{i,t+1} = M_{(t,SUE-Acreditadas)} * C_{(i,t+1)} \text{ Si } (PF_{(i,t)})_1 / MP_{(i,t)} \leq MC_{(t,SUE-Acreditadas)}$$

Donde:

$PF_{(i,t)}_1$: Presupuesto de funcionamiento transferido por la nación y los entes territoriales en el año t a la institución i.

$MP_{(i,t)}$: Total de matriculados en pregrado en el año t en la institución i ponderada por tipología de formación según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1: $MC_{(t,SUE-Acreditadas)}$: Mediana, en el año t, del costo per cápita ponderado en pregrado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

$C_{(i,t+1)}$: Total nuevos estudiantes matriculados en el año t+1 en la institución i como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por tipología de la formación en pregrado según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1.

Parágrafo 1°. Durante los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los recursos de la base presupuestal establecidos por este artículo para funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del año siguiente no podrán ser menores a la base presupuestal de la vigencia del año anterior, más el incremento porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior de las Universidades Públicas, más el 15% de la base presupuestal.

Parágrafo 2°. El costo de los nuevos puntos docentes, resultará de multiplicar para cada Universidad la diferencia entre el total de puntos docentes acumulados al 31 de diciembre del año t respecto del total de puntos acumulados por la institución en el año t-1, por el valor del punto docente designado mediante Decreto nacional, por el factor multiplicador de cada universidad por prestaciones sociales de ley correspondiente a los 12 meses del año.

Parágrafo 3°. Los ponderadores empleados para el cálculo de los costos per cápita, por nivel de formación (distancia, virtual y presencial) serán definidos por el Ministerio de Educación Nacional con el Sistema Universitario Estatal.

Parágrafo 4°. La metodología de estimación del ICES para universidades públicas se actualizará por parte del DANE en conjunto con el Sistema Universitario Estatal.

Parágrafo 5°. La Nación garantizará en el presupuesto asignado a las Universidades Públicas, los recursos de concurrencia pasivo pensional en el marco de las Leyes 1151 de 2007 y 1371 de 2009, Decreto 2337 de 1996, o aquellas que las modifiquen.

Parágrafo Transitorio. En el primer año de vigencia de la presente ley la Nación transferirá a las Universidades Públicas el recurso correspondiente a la proyección de ingresos por concepto de matrícula de pregrado y hará parte, de forma permanente, de la base presupuestal

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87. Para el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la Nación destinará del Presupuesto General de la Nación aportes a las universidades estatales u oficiales para inversión y de conformidad con los objetivos previstos por el Sistema Universitario Estatal. Esta partida corresponderá a no menos del diez por ciento (10%) de las transferencias ordinarias para funcionamiento e inversión de las universidades estatales u oficiales a los que hace referencia el artículo 2 de la presente ley. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de dichas instituciones, serán girados anualmente a cada universidad estatal u oficial y, en caso de no ejecutarse en el período, se incorporarán en la siguiente vigencia al Fondo para el Fortalecimiento y el Cierre de Brechas de las universidades públicas que crea esta ley.

Parágrafo 1°. La distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definida en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley por el Sistema Universitario Estatal, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2°. En caso de que el crecimiento económico real del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal sea mayor a la tasa real de crecimiento promedio de los últimos 4 años, o en caso de que el crecimiento económico real del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal sea menor a la tasa real de crecimiento de los últimos 4 años, se incorporarán recursos adicionales a los definidos en este artículo por un monto equivalente al 20% de la brecha del Producto Interno Bruto estimada sobre las transferencias ordinarias para funcionamiento e inversión de las universidades estatales u oficiales a los que hace referencia el artículo 2 de la presente ley. El DANE calculará la tasa de crecimiento económico real de cada año y el promedio de cada 4 años.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. Financiación de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. Las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional, establecerán en los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley los criterios para su financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1°. La Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 0,05% del Producto Interno Bruto observado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley para financiar el funcionamiento e inversión de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias - ITTU. Estos recursos conformarán una base presupuestal para las ITTU que deberán incrementar cada año como mínimo en el valor definido para el primer año, adicionando la variación del Índice de Costos de la Educación Superior ICES para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. Estos recursos serán distribuidos entre todas las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas.

Parágrafo Transitorio. En el primer año de vigencia de la presente ley la Nación transferirá a las ITTU el recurso correspondiente a la proyección de ingresos por concepto de matrícula de pregrado y hará parte, de forma permanente, de la base presupuestal.

Artículo 5°. Fondo para el Mejoramiento y Cierre de Brechas de las Universidades Públicas

Créese el Fondo para el Mejoramiento y Cierre de Brechas de las Universidades Públicas, como patrimonio autónomo sin personería jurídica adscrito al Ministerio de Educación Nacional. Este fondo tendrá como objeto la financiación de un conjunto de planes de inversiones que garanticen mejorar las

condiciones y cierre de brechas en las universidades públicas del país.

La Administración del Fondo establecerá unos criterios mínimos a los que deberían poder acceder todas las universidades y que servirán como referentes para las inversiones del Fondo. Los siguientes son los criterios mínimos de fortalecimiento que deberán destinarse al mejoramiento y cierre de brechas:

- A. Cantidad de docentes de planta y proporción del total de docentes de la institución.
- B. Proporción de docentes con título de doctorado del total de docentes de cada institución.
- C. Áreas físicas para labores de docencia, investigación y extensión por cantidad de estudiantes y docentes.
- D. Cumplimiento de condiciones de sismo resistencia y accesibilidad en la infraestructura universitaria para personas con capacidades diferenciales.
- E. Programas de bienestar universitario.
- F. Planes de equidad de género, equidad étnica, de personas con capacidades diferenciales (movilidad, visión o audición reducida), entre otros.
- G. Actualización tecnológica en las instituciones y acceso efectivo a las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- H. Recursos de dotación para laboratorios, bibliotecas, entre otros.
- I. Las demás que la Dirección del Fondo considere.

Cada universidad pública formulará y presentará al Ministerio de Educación Nacional un plan con las necesidades de inversión para avanzar en criterios de calidad y cierres de brechas establecidos en este artículo, así como el tiempo requerido para implementar dichas inversiones, que en ningún caso podrá ser mayor a veinte (20) años. Para la formulación de estos planes, las universidades públicas presentarán propuestas que incorporen y prioricen inversiones progresivas, que tiendan a reducir inequidades étnicas, de género, de capacidades diferenciales, así como sinergias regionales.

Cada año, la Administración del Fondo evaluará los planes presentados por las universidades públicas y su ejecución y asignará los recursos disponibles directamente a las universidades públicas para adelantarlos total o parcialmente, previa socialización de su distribución con el SUE.

La distribución de los recursos se hará según la reglamentación que defina la Administración del Fondo. Esta reglamentación deberá garantizar criterios técnicos para garantizar su reparto equitativo, progresivo y priorizar las instituciones con mayor rezago, teniendo siempre en cuenta el componente de complejidad. Esta reglamentación se deberá actualizar cada dos años. En ningún caso

los recursos serán girados a entidades distintas a las universidades públicas.

Parágrafo 1°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Sistema Universitario Estatal y el Ministerio de Educación Nacional tendrán un plazo de hasta seis (6) meses para establecer la conformación y funcionamiento de la Administración del Fondo, cumpliendo principios de participación amplia, transparencia y mecanismos de veeduría.

Parágrafo 2°. En los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la Administración del Fondo reglamentará los criterios técnicos requeridos para evaluar los planes de inversión de las universidades y la distribución de los recursos del Fondo.

Parágrafo 3°. Para aquellas inversiones que impliquen gastos recurrentes en términos de funcionamiento, la Nación deberá incorporar estos recursos a la base presupuestal de la que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, artículo 2° de la presente ley.

Artículo 6°. *Fuentes de financiación del fondo.* Los recursos del Fondo para la Calidad de la Educación Superior Pública provendrán de las siguientes fuentes:

Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación.

Los recursos asignados y no comprometidos al 31 de diciembre de cada año correspondientes a las transferencias por inversión definidas en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992.

Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.

Los rendimientos financieros de los recursos del Fondo.

Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales y los recursos de cooperación internacional.

Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.

Artículo 7°. **Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:**

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional dispondrá progresivamente de los mecanismos y recursos necesarios para que las personas que ingresan y permanecen en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales no tengan que sufragar los costos de inscripción y matrícula para los programas de pregrado indicados en los literales a) y b) del presente artículo. Cubiertos estos recursos, las instituciones de Educación Superior no podrán exigir a sus estudiantes los recursos de por derechos pecuniarios indicados en los literales a) y b), para los programas de pregrado.

En ningún caso lo dispuesto en este parágrafo podrá disminuir los presupuestos actuales de las IES

y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno nacional para darle cumplimiento.

Artículo 8°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en *el Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.



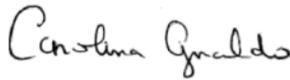
Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad



ARIEL ÁVILA
Senador de la República
Partido Alianza Verde



Gabriel Becerra Yáñez
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda



JAHIEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico - Unión Patriótica



AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senado de la República
Pacto Histórico-Unión Patriótica



Erick Velasco
Representante a la Cámara por Nariño
Pacto Histórico



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara por Boyacá
Pacto Histórico



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por
Antioquia



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.
Pacto Histórico - Polo Democrático



HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde Centro
Esperanza



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle
del Cauca
Partido Alianza Verde



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto
Histórico

David Alejandro Toro Ramirez
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico



EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Pacto Histórico - Polo Democrático
Alternativo



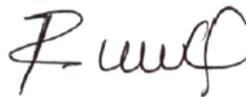
ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Alianza Verde



JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico - PDA



MARTHA LISBETH ALFONSO J.
Representante a la Cámara Tolima
Pacto Histórico - Alianza Verde



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DEL 2022 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas de Colombia y se dictan otras disposiciones

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para garantizar el financiamiento adecuado en condiciones de alta calidad, fomentar el acceso a la educación superior, solventar las necesidades acumuladas no atendidas de funcionamiento e inversión pública en las Universidades Públicas y otorgar un presupuesto desde la Nación para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias.

La lucha que han desarrollado los estudiantes colombianos en la última década dio cuenta de

la importancia para la juventud del acceso y la permanencia a la educación superior pública, gratuita, científica y de calidad. Los hitos de 2011 con la Mesa Ampla Nacional Estudiantil y de 2018, con las diferentes agremiaciones estudiantiles, profesoraes y administrativas que participaron del Paro de ese año, consignaron importantes avances que se recogen en esta propuesta de ley. La reforma a la financiación de la educación superior pública es una respuesta a necesidades del país en términos de investigación, extensión y docencia y a los faltantes históricos que el Estado no ha asumido con las universidades públicas durante 30 años.

2. JUSTIFICACIÓN

El Estado colombiano brinda educación desde la oferta con las 34 universidades estatales u oficiales y las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias públicas. Sin embargo, el énfasis de las dos últimas décadas ha sido la creación de programas de subsidio a la demanda, como Ser Pilo Paga, y fortalecer el sistema de crédito con el Icetex. El crédito y la financiación vía demanda son instrumentos que desconocen el papel de la educación en tanto derecho y fomenta lógicas mercantiles. Esto ha llevado a una desfinanciación de las universidades públicas cercano a los 18 billones, lo cual ha afectado significativamente los fines misionales de las mismas.

A pesar de ello, las universidades públicas han demostrado un alto nivel de calidad, con investigación de alta calidad y capacidad de atención de cobertura, especialmente a estudiantes de familias vulnerables.

Para subsanar este problema estructural de financiamiento de las instituciones de educación superior pública, se requiere transformar el modelo que sustenta el incremento de presupuesto público para estas instituciones mediante la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

El documento se estructura de la siguiente forma. En un primer momento de diagnóstico de la problemática a intervenir, se presentará un panorama cuantitativo general sobre la juventud, seguido por un segundo acápite en que se sintetizan las conclusiones de distintos trabajos referentes a la desfinanciación de la educación superior pública; finalmente, se presentan los artículos constitucionales y legales que son de importancia para este proyecto de ley. Adicional a esos elementos de diagnóstico se presenta el escenario deseable, la situación objetivo, acorde a lo indicado por el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, las posibles fuentes de financiamiento, así como una exposición de la fórmula de cálculo construida para la misma.

Contexto poblacional: los jóvenes y la educación superior

En primer lugar, se debe destacar que el incremento de la financiación a la educación superior pública es la mejor herramienta para garantizar el acceso de los jóvenes a la educación superior en términos de costo-eficiencia, investigación, alta calidad, valor

agregado, atención a sectores sociales vulnerables y ampliación de la cobertura, como se detallará más adelante en el acápite de ventajas de la educación superior pública, empero, adolece de dificultades financieras. La financiación a la universidad pública es la manera en que el Estado puede solventar la principal preocupación de los jóvenes: la educación.

A continuación, se presentan datos referentes a la población juvenil del país, dado que este segmento etario es el que principalmente se encuentra en edad de cursar sus estudios superiores y, por tanto, el beneficiario directo del presente proyecto de ley. Si bien la educación es la principal preocupación de los jóvenes las dificultades económicas impiden el acceso a la misma, a esto se suman los factores de género, de ubicación geográfica y el ser víctimas de la violencia; el Estado colombiano debe ser garante del derecho de estas poblaciones.

Los jóvenes, segmento poblacional comprendido entre los 14 y 28 años, componían en 2020 el 21,8% de la población con 10.990.268 personas según el DANE. El 80% de aquellos vivían en sectores urbanos y el 20% en rurales, el 50.1% eran mujeres y el 49.9% hombres, el 36% pertenecían al grupo socio-económico bajo, el 37% al medio bajo, el 16% al medio y solo el 11% al alto. Para este sector la educación es la principal preocupación, acorde con el informe Juventudes colombianas 2021: preocupaciones, intereses y creencias de la Pontificia Universidad Javeriana, el Observatorio de la Juventud en Iberoamérica y la Fundación SM. A pesar de lo anterior, este mismo documento señala que tan solo el 48% estudia, el 37% trabaja, el 11% se encuentra en desempleo y el 3% está dedicado a labores del hogar.

El informe mencionado destaca, entre los aspectos que impiden el acceso a la educación, los factores de clase pues los más pobres tienen una media de estudio de seis años representando solo el 9% de los estudiantes matriculados en educación superior frente al 53% que se compone por los más ricos. También se encuentra el factor de género, pues las mujeres tienen una mayor tasa de abandono de la vida educativa tras concluir la secundaria siendo uno de los factores el costo de la educación. A esto se suman los factores de ubicación geográfica y ser víctima del conflicto. En términos generales, de la población joven el 15.5% está estudiando en universidades, el 6.5% ya completó su educación universitaria, el 9% se encontraba en instituciones técnicas y tecnológicas y el 7,1% había finalizado su proceso educativo en una de estas últimas.

Situación de la educación superior pública

Desfinanciación

La Ley 30 de 1992 fue una reforma estructural a la educación superior en el marco de la apertura económica y la nueva Constitución Política del país, que estableció la educación superior como un servicio público y no como un derecho. En términos de financiación de las Universidades Públicas, la ley específica en los artículos 86 y 87 el incremento

del presupuesto público de estas instituciones. El artículo 86 dice que:

“**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993”.

Y en el año 2015 se le agregó el siguiente párrafo:

“**Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo”.

El artículo 86 ha constituido la base presupuestal de las Universidades Públicas, es decir, los recursos públicos que tienen para funcionamiento e inversión, que permiten cumplir sus objetivos misionales en materia de formación, investigación y extensión. Sin embargo, la Ley plantea un piso de crecimiento de recursos, donde los recursos deben tener un “incremento en pesos constantes” con respecto a lo otorgado en 1993. Esto terminó siendo un techo para el aumento presupuestal, y en 30 años que se cumplen desde la aprobación de la Ley 30, las Universidades Públicas han incrementado su cobertura en 253% entre 1993 y 2020, mientras los recursos no han incrementado proporcionalmente a las necesidades del país en investigación, extensión y docencia.

Los efectos de este proceso de desfinanciación han sido edificios sin mantenimiento que se han caído a pedazos o han sido demolidos, el congelamiento de profesores de planta y su reemplazo por docentes ocasionales, laboratorios y tecnología desactualizada, programas de bienestar marginales o inexistentes, acceso limitado a bases de datos, entre otras necesidades. Al mismo tiempo, las Universidades tuvieron que centrar un gran esfuerzo para conseguir recursos propios y suplir la falta de financiación pública, con proyectos de extensión con el sector público y privado, el cobro de matrículas de pregrado y la desbordada creación de nuevos posgrados que pudieran financiar las necesidades de las instituciones.

Es por esto que el movimiento estudiantil, profesoral y de trabajadores de las universidades públicas se han movilizado durante décadas para exigir la financiación adecuada en inversión y funcionamiento que cada año requieren estas instituciones.

En el año 2011 se produjo el paro nacional contra la reforma a la Ley 30 propuesta por el Gobierno de Juan Manuel Santos que empeoraba las condiciones para las Universidades Públicas, le quitaba más responsabilidades al Estado en el financiamiento de las instituciones y relegaba esta tarea al sector privado. En este año, se configuró la unidad de acción del movimiento estudiantil en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), para frenar esta reforma de Santos por medio de movilización pacífica, masiva y creativa de estudiantes y profesores de universidades públicas y privadas, con lo que se consiguió tumbar la reforma el 11 de noviembre de 2011.

Seguido al Paro Nacional de la MANE, el Sistema Universitario Estatal (SUE) construye el informe “Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia” [1], donde se estima la deuda histórica en funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas, que se estiman como “recursos adicionales requeridos” por un monto de \$11,2 billones de pesos corrientes.

En este mismo período, la MANE se concentró en construir una propuesta de ley alternativa a la reforma de la Ley 30, que se presentó a la sociedad civil en septiembre de 2013. Esta era una reforma integral, que incorporaba un componente central de financiación. Establecía que la educación superior era un derecho fundamental, se promovía la gratuidad integral y progresiva, se especificaba que los gastos de funcionamiento e inversión de las instituciones sería responsabilidad del Estado y los recursos se girarían directamente a las Universidades Públicas garantizando la autonomía universitaria para su ejecución.

En esta propuesta ya se hablaba de que el incremento presupuestal anual debía crecer con respecto al índice de precios de las Universidades Públicas, y no del IPC. Se planteó la necesidad de aumentar la cobertura, pero teniendo en cuenta las complejidades de cada nivel de la educación superior. También que se debía cubrir el pasivo pensional y las responsabilidades salariales derivadas de la nueva realidad de las instituciones, la matrícula cero, así como hacer explícita la existencia de una deuda histórica en materia de funcionamiento e inversión del Estado con las Universidades Públicas [2].

Después de la presentación de esta propuesta en 2013, no ha existido una apuesta de articular una propuesta conjunto al movimiento estudiantil por parte del Gobierno nacional. Mientras tanto, la crisis de las Universidades Públicas continuó creciendo, se cerraban edificios para remodelar o para ser demolidos en los campus y la carencia de condiciones de calidad para los fines misionales de las instituciones se fue debilitando mucho más.

La crisis llegó a niveles insostenibles para el año 2018. Las necesidades no cubiertas en contratación de docentes y administrativos se estimaron por parte del Sistema Universitario Estatal (SUE) en \$1,6 billones de pesos y el faltante total de funcionamiento

se estimó en \$2,5 billones de pesos. En inversión, la deuda histórica la estimaron desde el SUE en \$14,6 billones de pesos, para un total de necesidades de \$17,2 billones de pesos.

Ante la urgente necesidad de financiación, el Comité Nacional de Representantes Estudiantiles (CNRE) de la Universidad Nacional de Colombia, la Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior (UNEES) y la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES) llamaron a una “gran movilización nacional por el rescate de las Universidades Públicas” citada para el 10 de octubre de 2018. Esta movilización continuó como un paro nacional de las Universidades Públicas y respaldo desde las universidades privadas que llevaron a instalar una mesa de negociación entre el Gobierno de Iván Duque, representantes de las organizaciones estudiantiles y profesoraes que culminaron en un gran acuerdo por \$5,8 billones de pesos firmado el 14 de diciembre de 2018.

Los recursos garantizados incrementaron la base presupuestal, por artículo 86 de la Ley 30, por encima del IPC, garantizando un aumento real entre los años 2019-2021 y que serían permanentes.

También se dirigieron recursos para proyectos de inversión de las universidades, becas completas para doctorados, entre otros.

Sin embargo, estos importantes recursos no subsanan la apremiante necesidad de reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, con el fin de que la Ley garantice los recursos que requieren las Universidades Públicas para cumplir sus fines misionales y que estimó nuevamente el SUE para el año 2018 en cerca de 18 billones de pesos.

Acorde con el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, en su informe Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia, si bien hubo un incremento en la inversión para la educación superior pública para las universidades públicas desde 1992, este resultó insuficiente dado que la regla de gasto estipulada por la Ley 30 de 1992 establece un mínimo atado a inflación, lo cual, resulta insuficiente frente al crecimiento de los gastos de las universidades. En específico, según el SUE en el Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal, los gastos de las universidades superan el nivel de inflación en un promedio de 4,95% para los distintos gastos.

CRECIMIENTO DE LOS COSTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA POR ENCIMA DEL IPC

CONCEPTO/VIGENCIA	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	PROMEDIO 2010/2019
Incremento Gastos Funcionamiento e Inversión Universidades SUE	9,35%	14,55%	11,82%	7,04%	6,03%	9,93%	8,49%	4,58%	7,51%	8,81%
Incremento Gastos Funcionamiento Universidades SUE	7,06%	12,58%	8,55%	6,11%	6,70%	8,88%	8,82%	8,75%	7,87%	8,37%
Incremento Gastos de Personal Universidades SUE	7,27%	12,19%	10,26%	7,33%	8,10%	10,03%	10,40%	8,72%	8,94%	9,25%
IPC vigencia anterior	3,17%	3,73%	2,44%	1,94%	3,66%	6,77%	5,75%	4,09%	3,18%	3,86%
% por encima del IPC en Gastos Funcionamiento e Inversión	6,18%	10,82%	9,38%	5,10%	2,37%	3,16%	2,74%	0,49%	4,33%	4,95%
% por encima del IPC en Gastos Funcionamiento	3,89%	8,85%	6,11%	4,17%	3,04%	2,11%	3,07%	4,66%	4,69%	4,51%
% por encima del IPC en Gastos de Personal	4,10%	8,46%	7,82%	5,39%	4,44%	3,26%	4,65%	4,63%	5,76%	5,39%

Fuente: Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal - Sistema Universitario Estatal (2018).

De facto se han estancado los recursos desde hace tres décadas pues el ajuste se ha guiado principalmente por la actualización nominal del precio de la moneda y no por la evolución de los costos reales en infraestructura, salarios e investigación. Acorde con el Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal (SUE) el gasto público en educación superior pasó de 2,21 billones en 2002 a 8,9 billones en 2016, sin embargo, en esos años los recursos del Estado

Nacional Central decrecieron del 55,7% al 37%. Del mismo modo, según el SUE en 1993 el aporte de la nación ascendía a 10 millones por estudiante, pero, para 2016 apenas llegaba a más de 4 millones. La merma de recursos ha llevado a la constitución de una nómina paralela a través de la contratación de docentes ocasionales y de cátedra. Según el SUE en el informe citado para 2018 solo el 33,15% de docentes eran de planta, 27% ocasionales y 39,83% de cátedra.

Las 34 universidades públicas en la actualidad deben financiar sus actividades en cerca del 48% con recursos propios mediante matrículas y actividades de extensión que limitan el acceso de estudiantes y desvía recursos humanos de docencia e investigación hacia programas de extensión. Al respecto del punto anterior se debe indicar que el cubrimiento de las matrículas de los estudiantes no genera un incremento en la financiación, simplemente representa un desplazamiento de la fuente que deja de ser el estudiante o su familia y pasa a ser el Estado; no obstante, las universidades siguen recibiendo los mismos recursos. La matrícula cero del gobierno Duque no soluciona de fondo el problema.

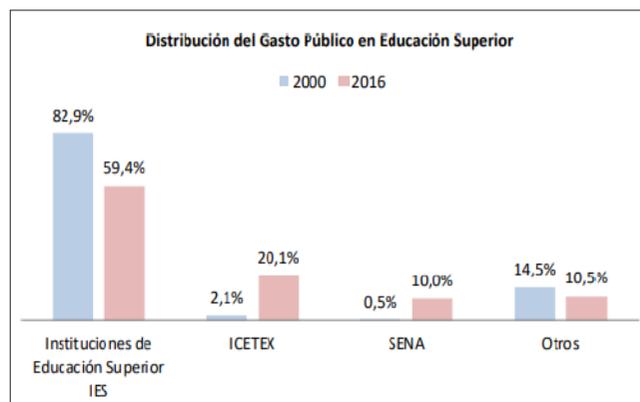
Desvío de recursos de la oferta a la demanda y el crédito

A esta problemática se suma el paulatino proceso de modificación del destino de inversión en educación superior, debido a que se canalizan más recursos para el Icetex y el SENA en detrimento del SUE. Este modelo es propio del énfasis en la formación para el trabajo de una economía periférica, jerárquica (un tipo de educación fragmentado en 6 segmentos acorde con el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior), elitista donde pocos acceden a educación universitaria de alta calidad mientras a los demás se les deja a la formación para el trabajo, con baja innovación y poco desarrollo científico. Esto se hace patente con los datos que presenta el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, tales como el aumento del 20% de estudiantes en educación “técnica y tecnológica” en 2002 al 32% en 2020. Es menester destacar, como en su momento lo hacía la exposición de motivos de la MANE, que

[...] la postura gubernamental sobre la formación de técnicos y de ingenieros en el conocimiento tecnológico es precaria, porque se ha centrado en la operación de la tecnología, lo que ha imposibilitado tener los recursos para hacer diseño, investigación e innovación, orientándonos como un país que “ensambla” [...] Reflejo de esta realidad es que se ha puesto nuestro sistema educativo al servicio de los intereses del sector productivo que da predominio a una educación para el mundo laboral y no para la vida. Por eso hoy más que nunca tiene vigencia reivindicar una formación orientada al desarrollo de la conciencia social y de la capacidad de pensarse en relación con las y los otros, entendiendo la responsabilidad de este tipo de formación dentro de los procesos más avanzados del conocimiento, reconociendo también la técnica y la tecnología ancestrales que adquieren sentido por la función social y cultural que le son propias.

Asimismo, acorde con los datos del Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior el crédito pasó a constituir la posibilidad de ingreso a la educación universitaria como muestra el paso de 38.000 estudiantes vinculados al Icetex

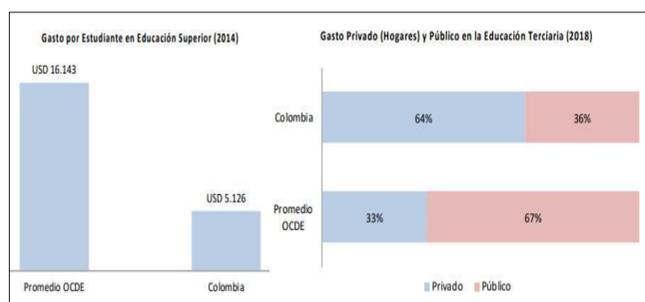
en el 2000 a 635.000 en el 2015. En este sentido en el período del 2000 al 2016 se desarrolló un desplazamiento de la inversión de las IES al Icetex que en la actualidad funciona como una entidad financiera, v.g., con los montos adeudados al Banco Mundial por los préstamos de los años 2002 y 2008. Según su Informe de gestión del 2020 a diciembre del 2020 los activos del Icetex ascendieron a \$6,7 billones con ganancias de \$833.415 millones frente al 2019; si bien también hubo un incremento de pasivos y patrimonio.



Fuente: Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia - Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2020).

Entre los puntos que destacan del proceso de desvío de recursos hacia entidades que no son IES públicas están los programas de financiación a la demanda: Ser Pilo Paga y Generación E. Acorde con el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior el 94% de los recursos del primero terminaron en instituciones privadas con énfasis en unas pocas universidades. Esto es preocupante teniendo en cuenta que es mayor el valor agregado generado en los estudiantes por las universidades públicas mientras es poco significativo en las privadas como se reseña en el acápite de ventajas de la educación superior pública. Los recursos invertidos en 4 años de Ser Pilo Paga equivalieron al 0,41 puntos del PIB para beneficiar a tan solo 40.000 estudiantes; monto similar al destinado anualmente a 32 universidades públicas que cobijaron cerca de 612.800 estudiantes; haber garantizado matrícula cero en las entonces 12 universidades públicas acreditadas durante esos 4 años habría costado 2 billones para 305.000 alumnos. Con menos recursos se habrían garantizado los derechos de más estudiantes.

De acuerdo con los profesores Mora y Múnera en su estudio Ser Pilo no Paga: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia los programas enfocados a la demanda presentan límites al designar al crédito como dispositivo de financiamiento, debilitan financieramente a las universidades públicas, son ineficientes, reproducen desigualdades de región y clase, además de ser incoherentes con las políticas de la OCDE en las cuales prima la inversión estatal en lugar de la familiar.



Fuente: Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia - Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2020).

La situación es más crítica debido a que para determinados sectores ubicados a la derecha del espectro ideológico, la educación es un servicio y no un derecho; a nivel institucional se ha empezado a imponer esta visión a través de la Ley 1911 de 2018 conocida como ley de Financiación Contingente al Ingreso, modelo importado de Australia, el cual consiste en que el estudiante una vez se encuentre laborando pague por su derecho a la educación.

Ventajas de la educación superior pública

A pesar del difícil panorama financiero presentado, según el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior, en su informe Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia, las Instituciones de Educación Superior Pública han mostrado eficiencia en términos de investigación y calidad, teniendo en cuenta que a ellas accede el 45% de los jóvenes que asisten a universidades acreditadas de alta calidad. A esto se suma el mayor valor agregado que deriva de las acreditadas de alta calidad pública frente a las privadas acorde al informe inmediatamente referenciado

[...] si se comprende el logro educativo como el progreso que experimentan los estudiantes entre el examen de ingreso a la universidad (pruebas Saber 11) y los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican antes de terminar sus estudios universitarios (pruebas Saber Pro), se encuentra que las universidades públicas acreditadas mejoran los resultados de los estudiantes en 11 de los 12 programas analizados [...] En el caso de las universidades privadas acreditadas, las variaciones en el valor agregado ofrecido son negativas o no significativas.

Asimismo, el informe *Juventudes colombianas 2021: preocupaciones, intereses y creencias* señala que en las IES Públicas cubren el 49,9% de los estudiantes, con 81 instituciones, recogiendo la demanda de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, lo que implica un alto impacto en las metas de educación superior. Además, según el SUE en su *Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal se han “incrementando los grupos de investigación reconocidos por Colciencias de 834 en el 2004 a 2555 en el 2017 (206,4%) y la infraestructura física de 2.400.874 m² a 4.482.497 m² construidos en el 2017 y generando procesos de*

mejoramiento y calidad que han permitido acreditar institucionalmente de alta calidad al 50% de las Universidades del sistema”.

Las IES Públicas acogen a los sectores más vulnerables garantizando mayor calidad y desarrollo científico para el país. En este mismo sentido es menester indicar que se ha incrementado la cobertura por parte de las Instituciones de Educación Superior Públicas mientras merman sus recursos pasando de 365.000 estudiantes en 2005 a 578.020 estudiantes en pregrado y 42.683 en posgrado en 2019 según datos del SUE, La educación privada se ha expandido en términos de cobertura, más no lo ha hecho al mismo nivel en lo referente a alta calidad. Es menester destacar, como lo hacía la MANE en su exposición de motivos del 2012:

[...] la inversión estatal en educación superior [...] genera externalidades positivas que el mercado es incapaz de generar completamente por sí mismo. Lo anterior está estrechamente relacionado con la concepción que entiende que la educación y el conocimiento redundan en un beneficio social y no solamente para el individuo que lo adquiere. Frente a este aspecto característico, los decrecimientos reales [en referencia a los años 2004 y 2005] y corrientes que se han dado en los aportes estatales resultan sumamente graves, llevando a las universidades públicas a funcionar con esquemas mercantiles alejados de una lógica propicia para el desarrollo del conocimiento que contribuya al logro de los intereses nacionales y populares.

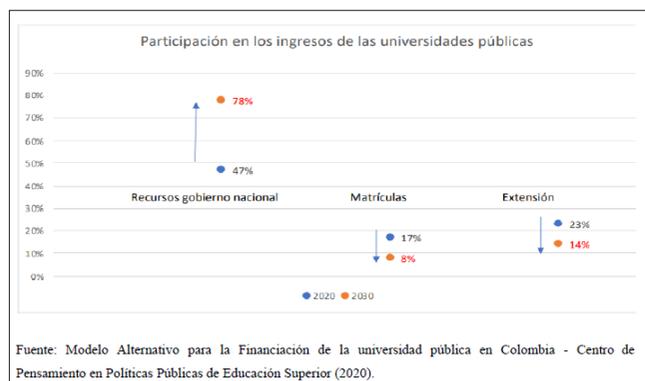
Ante este panorama, la crisis de la educación superior pública llevó a un amplio proceso de movilización bajo el Paro Estudiantil del 2018. Como resultado del proceso de lucha y movilización del estudiantado se logró un conjunto de recursos superiores, de iure, a los 5 billones de pesos que evitaron el cierre de varias universidades públicas que carecían de recursos para concluir el año. Estos incluyeron la reforma al sistema general de regalías, la reforma al Icetex, excedentes de cooperativas, inversiones para el saneamiento de pasivos y el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, recursos para ITTU públicas, descuentos por votación, Modificación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, vinculación a la Ley de Financiamiento en lo referente a gastos profesoriales, ajuste a Publindex y constitución de mesas técnicas para cumplimiento de acuerdos. Varios de estos puntos no fueron cumplidos por el Gobierno Duque, entre ellos, el objeto de la presente ley.

Presentación del horizonte de posibilidades propuesto por el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior

Adicional al trabajo de diagnóstico que presenta el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior en su informe Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia, postula una alternativa de financiamiento que pretende disminuir la desigualdad y garantizar el derecho a la educación

superior desde una postura crítica del sistema elitista y masificado, con amplia cobertura pero con pocos segmentos de alta calidad, además de cuestionar los discursos meritocráticos “*apelando a principios de universalidad (por el hecho de ser humano), incondicionalidad (sin más condiciones que culminar la educación media) e individualidad (para cada joven, sin que dependa de la situación económica de sus familias)*”. Con dicha propuesta se pretende asignar recursos que permitan superar la desfinanciación acumulada desde 1992, mantener la matrícula cero, ampliar la cobertura y constituir una regla presupuestal que obedezca a los principios enunciados con antelación.

Bajo la propuesta de actualización presupuestal del 1% del PIB en diez años además de subsanar el desfinanciamiento histórico se podrán crear 461.000 cupos. La inversión estatal se acercaría al 1,5% promedio que tienen los países de la OCDE. Aún con el supuesto de que la cobertura de la formación para el trabajo permaneciera constante se llegaría a 2.747.254 estudiantes, una tasa del 64% de cobertura universitaria sobre el total de la población entre 17 y 21 años dentro de una década. Esto permitiría que para esa fecha más de un millón de colombianos accedieran a pregrados en IES Públicas para dentro de 10 años. Adicionalmente, con la modificación en la financiación el ingreso por transferencias gubernamentales alcanzaría el 78%, bajaría la participación de matrículas al 8% por matrícula 0 y la extensión pasaría a ser el 14% si se mantuviera constante. El Estado pasaría de invertir 5.140.866 per cápita a 16.000.000 de pesos.



Exposición de los factores que componen la fórmula

En el presente acápite se presentan las fórmulas con base en las cuales se pretende solucionar el problema contemplado en los segmentos de diagnóstico y con el cual se pretende alcanzar la situación descrita en la sección inmediatamente anterior. Es menester tener en cuenta distintos elementos a la hora de calcular el incremento del presupuesto: presupuesto actual, variación del Índice de Costos de la Educación Superior de las Universidades públicas, puntos docentes, prestaciones sociales, nuevas plazas docentes, plazas administrativas, impacto de decisiones del Estado, presupuesto de cierre de brechas, aumento de cobertura, número de matriculados y su ponderación y costo del pregrado en IES acreditadas del SUE. Acorde con lo indicado

más adelante en el artículo, en la presente propuesta se postulan las siguientes fórmulas. En primer lugar, la transferencia de funcionamiento está compuesta de la siguiente forma:

$$(PF_{i,t+1})_1 = PF_{i,t} * [1 + (IC_t)] + \{(\Delta P_{i,t}) * (VP_{t+1})\} * MPP_{i,t+1} + \{PND_{i,t+q} + PNA_{i,t+1}\} + PDS_{i,t+1} + PFC_{i,t+1} + PCB_{i,t+1}$$

Donde:

- $(PF_{i,t+1})_1$: transferencia del Estado para funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i. Lado izquierdo de la fórmula.
- $PF_{i,t}$: transferencia del Estado (Nación y territorios) para funcionamiento en el año t a la institución i.
- IC_t : Variación porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior de las universidades públicas - ICES provisto por el DANE.
- $\Delta P_{i,j}$: Diferencia entre el total de puntos docentes acumulados por la institución i al 31 de diciembre del año t respecto del total de puntos acumulados por la institución i en el año t-1.
- VP_{t+1} : Valor del punto docente proyectado para el año t+1 y asignado mediante Decreto nacional.
- $MPP_{i,t+1}$: Factor multiplicador proyectado de la universidad i, en el período t+1, por prestaciones sociales de ley. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses.
- $PND_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas docentes en la universidad i, en el período t+1, acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.
- $PNA_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas de personal administrativo en la universidad i, en el período t+1, acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.
- $PDS_{i,t+1}$: Presupuesto para el funcionamiento de la universidad i, en el año t+1, derivado de decisiones del ejecutivo y el legislativo que

impactan las finanzas y fuentes de financiación institucionales.

- $PCBi,+1$: Presupuesto para el cierre de brechas.
- $PFC(i,t+1)$: Presupuesto de funcionamiento del año $t+1$ asignado a la institución i para aumento de cobertura, en donde:

$$PFCi,t+1 = ((PFi,t) / MPi,t) * Ci,t+1 \text{ Si } ((PFi,t) / MPi,t) > MCt \text{ SUE-Acreditadas.}$$

O

$$PFCi,t+1 = Mt, \text{ SUE-Acreditadas} * Ci,t+1 \text{ Si } ((PFi,t) / MPi,t) \leq MCt \text{ SUE-Acreditadas}$$

Donde:

- PFi,t : presupuesto de funcionamiento transferido por la nación y los entes territoriales en el año t a la institución i .

- MPi,t : total de matriculados en pregrado en el año t en la institución i ponderada por tipología de formación según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1:

- MCt SUE-Acreditadas: mediana, en el año t , del costo per cápita ponderado en pregrado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

- $Ci,t+1$: total nuevos estudiantes matriculados en el año $t+1$ en la institución i como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por tipología de la formación en pregrado según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1.

Propuesta para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias

El proyecto de ley incorpora un artículo para otorgar recursos a las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) por el orden del 0,05% del PIB para el año siguiente a la entrada de vigencia de esta ley. Las ITTU sufren un problema estructural en la Ley 30 y es la poca claridad en términos de su papel en todo el sistema de educación superior del país. Así mismo se refleja en su presupuesto público, donde no hay una base presupuestal desde la Nación, como si la tienen las universidades estatales u oficiales.

Hoy las ITTU reciben recursos de orden departamental y municipal, y solo la mitad reciben algún recurso desde el nivel nacional. La REDTTU estima unas necesidades para la vigencia 2020 de las ITTU por 422 mil millones de pesos. Adicional, se estiman unos faltantes acumulados que ascienden a 802 mil millones de pesos, que corresponden a infraestructura física, tecnológica y personal docente y administrativo.

El Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de Educación Superior revisó esta información de la REDTTU y planteó una propuesta para el financiamiento de estas instituciones en el corto plazo, que garanticen su funcionamiento,

sostenibilidad y nuevas inversiones, mientras se da una discusión de fondo sobre el papel de las ITTU en el sistema de educación superior nacional.

En el documento “Hacia un esquema de financiamiento alternativo de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas en Colombia” [4], “se propone que, durante un período de 10 años, la REDTTU reciba recursos anuales equivalentes al 0,05 del PIB de 2021 (es decir, \$573.000 millones para el año 2021). Este valor debería actualizarse cada año según la variación del Índice de Costos de la Educación Superior Pública calculado por el Departamento Nacional de Estadística DANE.

Tomando como referente las proyecciones realizadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo en cuanto a crecimiento del PIB e inflación, en 2031 la REDTTU recibiría recursos por valor de \$ 1,0 billones”.

La propuesta recogida en el proyecto de ley mantiene la propuesta de 0,05% del PIB para el primer año, pero los incrementos posteriores se sostendrán por la actualización del Índice de Costos de Educación Superior Pública y se faculta a que en un proceso de máximo dos años, las REDTTU y el Ministerio de Educación Nacional establecerán una fórmula de financiación que dé cuenta de las realidades y necesidades de las ITTU, al tiempo que se discute su papel en el sistema de educación nacional.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El origen de la presente iniciativa se remonta a las peticiones del movimiento educativo, por años, para el pago de la deuda que el gobierno tiene con las universidades públicas. Tras el paro universitario del año 2018 y la victoria del movimiento, se estableció que este sector y el Gobierno nacional fijarían una ruta para abordar la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

Sin embargo, al igual que sucedió con otros aspectos de los acuerdos del 2018 entre el gobierno Duque y el movimiento educativo, no hubo voluntad del ejecutivo para iniciar el proceso de discusión y concertación de articulado para la reforma.

A pesar de lo anterior, varios congresistas de la bancada de oposición presentaron en 2020 una iniciativa legislativa para avanzar en la reforma. Se trató del proyecto de ley 028 de 2020 Cámara. Este proyecto, cuyo contenido es distinto al proyecto aquí sustentado, dio algunas luces iniciales en la discusión de la reforma, pero fue archivado.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

En virtud de que la Ley 30 de 1992 es una ley ordinaria, así fue tramitada y aprobada, la presente iniciativa coincide en tal tipología.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido amplia y sostenidamente que la educación superior es un derecho fundamental, dicha naturaleza no modifica de manera alguna la tipología

legal por medio de la cual deban ser reformados los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

En Sentencia C-015 de 2020 la Corte sostuvo que el artículo 152 de la Constitución debe interpretarse de manera restrictiva. Lo que significa que **no todos** los temas que se relacionen con derechos fundamentales deben ser objeto de regulación mediante leyes estatutarias.

“Con base en ese método de estudio, las Sentencias C-204 de 2019 y C-370 de 2019 reiteraron los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debió someterse al trámite cualificado de las leyes estatutarias^[39], estos son: (i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental^[40]; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo^[41]; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental^[42]; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial^[43] y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho^[44]; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial^[45]”.

Como se lee en el numeral tercero de la sentencia citada, providencia que a su vez sintetiza las reglas jurisprudenciales identificadas por la Corte en otras sentencias, si la iniciativa legislativa no regula de manera integral, estructural y completa el derecho fundamental, la tipología de ley no puede ser estatutaria. En el caso concreto, no existe una reglamentación integral, estructural y completa del derecho fundamental a la educación toda vez que la norma que define de manera integral, estructural y completa del derecho fundamental es la Ley 30 de 1992, dicha ley cuenta con 144 artículos que regulan diversos aspectos del derecho como principios, objetivos, campos de acción, programas académicos, los tipos de instituciones de educación superior, los títulos, exámenes de estado, entre otras, y la presente iniciativa exclusivamente regula un aspecto específico: la financiación de instituciones públicas.

Incluso, modo de ejemplo, la presente iniciativa no regula otros aspectos financiera del derecho a la educación superior como: i) financiación de la gratuidad; ii) financiación de la educación superior en la modalidad de posgrados; iii) financiación de la educación superior ofertada por instituciones privadas o; financiación de la educación superior mediante otros mecanismos que dispone el Gobierno nacional como es el caso del Icetex. Así las cosas, el objeto y alcance de la presente iniciativa es específico y no regula el derecho fundamental integral, estructural y completo como exige la jurisprudencia constitucional para que se promueva una reforma de carácter estatutario.

5. IMPACTO FISCAL

Esta propuesta recoge el escenario 4 formulado por el Sistema Universitario Estatal, que incorpora ICES universidades públicas, Sistema Salarial Docente, Cobertura Estudiantil, Plazas Docentes, Plazas Administrativas y Cierre de Brechas. El SUE estima que el promedio de crecimiento por artículo 86 sería de 9,69% anual. Adicional, se propone un crecimiento mínimo de ICES más 15% durante los primeros 5 años de vigencia de la ley, que sería un incremento del presupuesto por artículo 86 de 20,2% (estimando un ICES de 5,2% al igual que estima el SUE).

Por artículo 87, se otorgará el 10% de los recursos girados por artículo 86 anualmente para inversión. A continuación, se estiman los incrementos reales y nominales de presupuesto para las universidades por artículo 86 y 87 y el incremento anual por cada uno de los artículos reformados.

AÑOS	Cifras en billones de pesos				
	Recursos Artículo 86 (Reales precios 2022)*	Recursos Artículo 86 nominales**	Recursos artículo 87 nominales***	Incremento presupuesto por artículo 86 nominal	Incremento presupuestal adicional por artículo 86 y 87 anual
2022	4,44	4,44	-	-	-
2023	5,11	5,34	0,53	0,90	1,43
2024	5,87	6,41	0,64	1,08	1,72
2025	6,75	7,71	0,77	1,30	2,07
2026	7,77	9,27	0,93	1,56	2,48
2027	8,93	11,14	1,11	1,87	2,99
2028	9,33	12,22	1,22	1,08	2,30
2029	9,75	13,40	1,34	1,18	2,52
2030	10,19	14,70	1,47	1,30	2,77
Incrementos totales nominales 2022- 2030			8,02	10,26	18,28

* El presupuesto real del artículo 86 desde 2023 sería 15% anual hasta el año 2027, y para los años 2028 - 2030 serían con un incremento real anual de 4,49%

** El presupuesto nominal del artículo 86 desde 2023 sería 20,2% anual hasta el año 2027, y para los años 2028 - 2030 serían con un incremento anual de 9,69%.

*** El incremento corresponde al 10% del valor nominal del presupuesto por artículo 86 correspondiente a cada año.

Como se observa en la tabla, en términos reales el presupuesto de las universidades por concepto del artículo 86 de la Ley 30 se duplica al quinto año de vigencia de la ley. Después del 2030, los recursos de la base presupuestal de las universidades serán del 1% del PIB. En términos nominales de 2023 a 2030 se acumularán recursos adicionales por artículo 87 de ley 30 en 8 billones de pesos y en artículo 86 por 10,26 billones de pesos, para un total de 18,3 billones de pesos, equivalentes al acumulado de necesidades en funcionamiento e inversión estimado por el SUE.

El aumento presupuestal permite fortalecer a las universidades públicas, garantizar suplir las necesidades más apremiantes para cumplir los fines misionales institucionales. Cumple el planteamiento del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de conseguir un presupuesto del 1% del PIB y se encuentra dentro de los compromisos planteados en campaña por el gobierno de Gustavo Petro para financiación de la educación superior. Anualmente

representan 2,3 billones adicionales, en promedio, que equivalen a menos del 5% del recaudo anual que aspira el próximo Gobierno nacional con la reforma tributaria que presentará. Sumando el equivalente al 0,05% del PIB que se incorporará como base presupuestal de las ITTU, los incrementos adicionales serán en promedio 2,9 billones de pesos, menos del 6% de la meta de recaudo de la reforma tributaria.

Sin tener en cuenta la nueva reforma tributaria, sobre la base de proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2022 [5], se estiman que los ingresos fiscales del Gobierno nacional Central pasará del 16,7% del PIB en 2022 a ser de 18,2% para el 2030, mientras los gastos totales del Gobierno nacional Central pasarán del 22,3% del PIB en 2022 a ser del 21,2% en 2030. Cifras que son moderadas, pero reflejan un espacio fiscal para gastos prioritarios que pueda tener el nuevo gobierno, como lo es la educación.

6. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que hagan parte de Consejos Superiores u otro órgano de dirección académico o administrativo de una Institución de Educación Superior Pública.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Referencias

[1]. Sistema Universitario Estatal. (2012). Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales.

[2]. MANE. (2013). Elementos preliminares de articulado para la propuesta de ley alternativa de educación superior. Recuperado de: <http://manecolombia.blogspot.com/2013/10/a-lasociedad-colombiana-elementos.html>

[3]. Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de Educación Superior. (2020). Modelo alternativo para la financiación de la universidad pública en Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

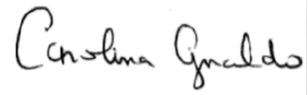
[4]. Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de Educación Superior (2022). Hacia un esquema de financiamiento alternativo de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas en Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

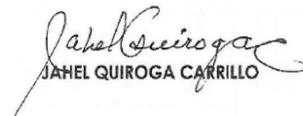
[5] Ministerio de Hacienda (2022). Marco fiscal de mediano plazo 2022. Considerando lo expuesto anteriormente, solicitamos al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa.


Jennifer Pedraza Sandoval
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Dignidad


ARIEL ÁVILA
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


Gabriel Becerra Yáñez
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Pacto Histórico


CAROLINA GIRALDO BOTERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Risaralda


JAHIEL QUIROGA CARRILLO
 Senadora de la República
 Pacto Histórico - Unión Patriótica


AÍDA AVELLA ESQUIVEL
 Senado de la República
 Pacto Histórico-Unión Patriótica


Erick Velasco
 Representante a la Cámara por Nariño
 Pacto Histórico

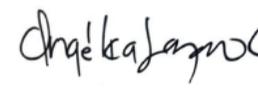

GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
 Representante a la Cámara por el Meta
 Pacto Histórico

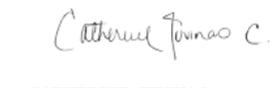

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Pacto Histórico


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Partido Alianza Verde


DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Pacto Histórico


JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
 Representante a la Cámara por el Meta
 Partido Alianza Verde


ANGÉLICA LOZANO CORREA
 Senadora de la República
 Partido Alianza Verde


CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara Bogotá D.C.
Pacto Histórico - Polo Democrático



HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Coalición Alianza Verde Centro Esperanza



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

David Alejandro Toro Ramírez
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico



EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo



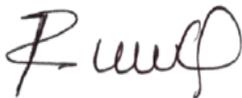
ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara Risaralda
Alianza Verde



JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República
Partido Alianza Verde



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico - PDA



MARTHA LISBETH ALFONSO J.
Representante a la Cámara Tolima
Pacto Histórico - Alianza Verde



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales para el fortalecimiento de la Política de Salud Mental en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

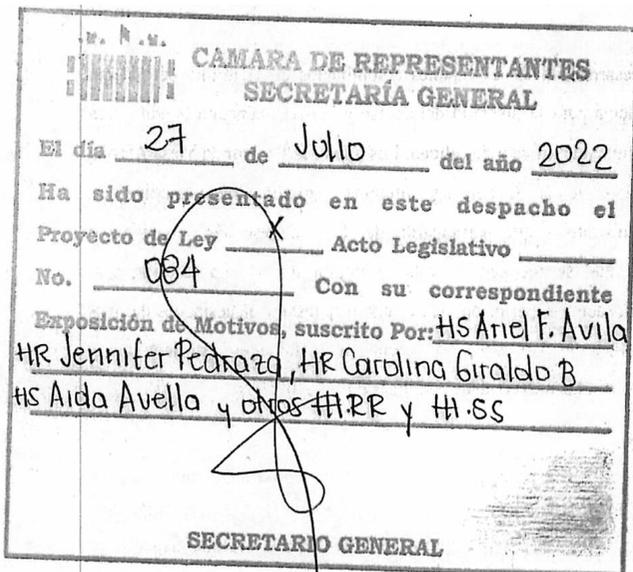
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Fortalecer Institucionalmente la Salud Mental desde el Ministerio de Salud y Protección Social para dar respuesta a las responsabilidades establecidas en el avanzado marco legislativo que busca proteger a las personas con eventos de Salud Mental en Colombia, a través de la creación de la Dirección de salud mental y asuntos psicosociales.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5 del Decreto 4107 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 5°. *Estructura.* La organización del Ministerio de Salud y de Protección Social quedará así:

1. Despacho del Ministro
 - 1.1 Dirección Jurídica.
 - 1.1.1 Subdirección de Asuntos Normativos.
 - 1.2 Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales.
 - 1.3 Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC).
 - 1.4 Oficina de Calidad.
 - 1.5 Oficina de Control Interno.
 - 1.6 Oficina de Promoción Social.
 - 1.7 Oficina de Gestión Territorial, Emergencias y Desastres.
2. Despacho del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios
 - 2.1 Dirección de Promoción y Prevención.
 - 2.1.1 Subdirección de Enfermedades Transmisibles.
 - 2.1.2 Subdirección de Enfermedades No Transmisibles.
 - 2.1.3 Subdirección de Salud Ambiental.
 - 2.1.4 Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas.
 - 2.2 Dirección de Epidemiología y Demografía.
 - 2.3 Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria.
 - 2.3.1 Subdirección de Prestación de Servicios.
 - 2.3.2 Subdirección de Infraestructura en Salud.
 - 2.4 Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud.
 - 2.4.1 Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes.
 - 2.5 Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud.


 CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 El día 27 de Julio del año 2022
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 084 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HS Ariel F. Avila
 HR Jennifer Pedraza, HR Carolina Giraldo B
 HS Aida Avella y otros HAR y HAS
 SECRETARIO GENERAL

- 2.6 **DIRECCIÓN DE SALUD MENTAL Y ASUNTOS PSICOSOCIALES**
- 2.6.1 **SUBDIRECCIÓN DE SALUD MENTAL**
- 2.6.2 **SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN AL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS**
- 2.6.3 **SUBDIRECCIÓN DE ASUNTOS PSICOSOCIALES**
- 3. **Despacho del Viceministro de Protección Social**
- 3.1 Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones.
 - 3.1.1 Subdirección de Operación del Aseguramiento en Salud.
 - 3.1.2 Subdirección de Riesgos Laborales.
 - 3.1.3 Subdirección de Pensiones y Otras Prestaciones.
- 3.2 Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud.
 - 3.2.1 Subdirección de Beneficios en Aseguramiento.
 - 3.2.2 Subdirección de Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud.
- 3.3 Dirección de Financiamiento Sectorial.
- 4. **Secretaría General**
- 4.1 Subdirección de Gestión de Operaciones.
- 4.2 Subdirección Administrativa.
- 4.3 Subdirección Financiera.
- 4.4 Subdirección de Gestión del Talento Humano.
- 4.5 Oficina de Control Interno Disciplinario.
- 5. **Órganos de Asesoría y Coordinación**
- 5.1 Comité de Dirección.
- 5.2 Comité de Gerencia.
- 5.3 Comité Coordinador del Sistema de Control Interno.
- 5.4 Comisión de Personal.

Artículo 3°. *Funciones.* Créese un artículo nuevo en el Decreto 4107 de 2007 donde se establezcan la Funciones de la Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Funciones Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales. Son funciones de la Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales las siguientes:

1. Proponer y apoyar la adopción de políticas, planes, programas y proyectos que, desde la salud pública, faciliten la promoción de la salud mental, la prevención y atención de los trastornos mentales y del comportamiento, la convivencia social, la atención psicosocial de las víctimas de la violencia y del conflicto armado en cumplimiento del Acuerdo

Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como la reducción del consumo de sustancias psicoactivas a nivel, nacional y local.

2. Realizar, preparar y evaluar propuestas legislativas y marcos jurídicos de acción para la protección y garantía de los derechos en el ámbito de la salud mental, la convivencia social, la atención psicosocial de las víctimas de la violencia y del conflicto armado en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como la reducción del consumo de sustancias psicoactivas.
3. Elaborar los lineamientos técnicos y de política pública que se requieran para la salud mental, la convivencia social, la atención psicosocial, la reducción del consumo de sustancias psicoactivas a nivel territorial y nacional de manera integral, integrada, accesible, equitativa, oportuna, eficiente, efectiva desde la atención primaria en salud en el marco del Sistema General de Seguridad Social y el Sistema de Protección Social; con una perspectiva de derechos humanos.
4. Brindar asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales y demás entidades del orden nacional en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos de promoción de la salud mental y la convivencia ciudadana, detección temprana, protección específica, diagnóstico, atención, tratamiento, superación y rehabilitación de base comunitaria, de las alteraciones y factores de riesgo en la salud mental, las violencias y el consumo de sustancias psicoactivas.
5. Promover y proponer acciones de fortalecimiento de los componentes y modelos comunitarios de detección temprana, atención e intervención en salud mental, reducción del consumo de sustancias psicoactivas a nivel territorial y nacional con énfasis en poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad y conflictos sociales.
6. Gestionar, administrar y ejecutar recursos financieros, presupuestales y técnicos, en el marco de la función pública, para el logro de los objetivos trazados.
7. Realizar investigación y monitoreo para la construcción de evidencia en salud pública de las dinámicas, conductas, factores de riesgo y protectores, tópicos que incidan en la salud mental, la convivencia, las víctimas de la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas para el direccionamiento, fortalecimiento y seguimiento de las políticas públicas relacionadas.
8. Promover y forjar de conformidad con los principios constitucionales la participación de entidades no gubernamentales, privadas y comunitarias en la adopción, divulgación,

implementación y evaluación de las políticas y normas relacionadas con salud mental, convivencia, atención psicosocial y reducción del consumo de sustancias psicoactivas en el país.

9. Generar y fortalecer alianzas en el sector salud, educativo, laboral, social y otros sectores en el marco de la Protección Social, con el fin de intervenir las determinantes sociales de la salud que afectan o modifican la salud mental, la convivencia, la atención psicosocial y la reducción del consumo de sustancias psicoactivas en el país
10. Desarrollar alianzas intra sectoriales con el fin de mejorar y/o establecer estándares de calidad y de eficacia, para la detección temprana, atención e intervención en salud mental, reducción del consumo de sustancias psicoactivas, teniendo en cuenta parámetros de orden constitucional e internacional en los procesos de atención en salud mental e intervención psicosocial.

Artículo 4°. La Dirección De Salud Mental y Asuntos Psicosociales podrá disponer de los bienes inmuebles que han sido decomisados por las autoridades de policía y que son administrados por la Sociedad de Activos Especiales, para crear centros de atención y rehabilitación para la atención de pacientes que consumen sustancias psicoactivas y para pacientes que requieran tratamiento y atención psiquiátrica y psicológica.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
D.C.
Partido Liberal



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Partido Liberal



KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle
del Cauca
Partido Alianza Verde



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
D.C.
Partido Liberal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

A continuación se esboza la justificación legal y la pertinencia política y social y cultural del Proyecto de ley, *por medio de la cual se crea la Dirección de salud mental y asuntos psicosociales para el fortalecimiento de la Política de Salud Mental en Colombia y se dictan otras disposiciones*, que tiene como objetivo fortalecer institucionalmente la salud mental en Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) para dar respuesta a las responsabilidades establecidas en el avanzado marco legislativo que busca proteger a las personas con eventos de salud mental en Colombia, a través de la creación de la Dirección de salud mental y asuntos psicosociales.

El presente proyecto busca crear una nueva dirección en el Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS para la atención especializada de la salud mental en nuestro país. Todo esto con unas funciones claras que permitan fijar metas ya atender uno de los aspectos claves en la salud de la ciudadanía colombiana que toma una significativa relevancia en el año 2020 con la pandemia de la Covid 19.

2. JUSTIFICACIÓN LEGAL

La creación de la Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales es una necesidad creada por los desarrollos legislativos que el Congreso de la República ha venido generando conforme a la realidad del país frente a la materialización del derecho a la salud y a la salud mental de los colombianos.

El gran derrotero es la Ley 1616 de 2013 *por medio de la cual se expide la Ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones*, tiene como objeto garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la Atención Integral e Integrada en Salud Mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución y con fundamento en el enfoque promocional de Calidad de vida y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud.

A su vez, la Ley 1616 de 2013 define y le da el alcance al derecho a la salud mental “Como un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para

trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad.

La salud mental es de interés y prioridad nacional para la República de Colombia, es un derecho fundamental, es tema prioritario de salud pública, es un bien de interés público y es componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de colombianos y colombianas”.

Conforme a lo anterior, no es posible el desconocimiento por parte del Ministerio de Salud y Protección Social sobre lo que implica las necesidades de intervención, de capacidad institucional, de talento humano y de la concreción de planes, programas y proyectos que deben implementarse en todos los territorios del país.

Asimismo, el reto del cumplimiento legislativo que tiene el país en materia de salud mental, abarca la identificación de los problemas psicosociales, la atención, orientación y rehabilitación psicosocial en los diferentes contextos como el conflicto armado, la convivencia social, la política de drogas, la salud pública y reconociendo las poblaciones en condiciones de alta vulnerabilidad tales como Habitante de Calle, Personas Privadas de la Libertad, Personas en condición de discapacidad, Personas que padecen de Epilepsia, personas en situación de abuso y dependencia, Víctimas del Conflicto Armado, Personas de la Tercera Edad- Adulto Mayor, entre otras.

La Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales es determinante en el cumplimiento de la normatividad asignada al Ministerio de Salud y Protección Social. Hoy hay muchas normatividades que le asignan al Ministerio de Salud y Protección Social la responsabilidad de abordar los asuntos psicosociales y de salud mental de manera integral e integrada no solo en la prestación de servicios de salud (como gestión del riesgo individual que es lo que se viene trabajando hasta el momento por parte de la Subdirección de Enfermedades No Transmisibles) sino además en la gestión de los riesgos colectivos desde la perspectiva de la salud pública y su vinculación con la convivencia, así como la gestión social del riesgo desde la perspectiva de la protección social, funciones todas ellas establecidas en los diferentes decretos.

De la misma manera los eventos relacionados con la salud mental como la atención integral a las personas consumidoras de sustancias psicoactivas requiere del abordaje de la gestión del riesgo individual, la intervención del impacto de las familias y comunidades afectadas, los diferentes tipos y manifestaciones de consumo de sustancias psicoactivas, sus diferentes representaciones sociales, culturales a nivel social y comunitario, y con ello, la intervención de los determinantes sociales asociadas al consumo de sustancias psicoactivas desde la perspectiva del manejo social del riesgo con el fin de fortalecer la política de reducción del consumo de sustancias psicoactivas en el país.

En conclusión, el anterior enfoque no ha sido observado de manera rigurosa e integral por parte del Ministerio de Salud por cuanto al identificar la salud mental dentro de las enfermedades no transmisibles sólo se hace referencia a la atención del trastorno y el evento adverso a nivel individual.

Conforme a lo anterior, a continuación, se describen los retos normativos que implican el desarrollo real y el fortalecimiento del derecho a la salud mental en el país por parte del Ministerio de Salud y Protección Social:

1. Ley 1616 de 2013 “Por medio de la cual se expide la Ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones”.
2. Ley 1566 de 2012 “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”.
3. Ley 1414 de 2010 “Por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan los principios y lineamientos para su atención integral”.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la protección y atención integral de las personas que padecen epilepsia.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, el Ministerio de la Protección Social, la Comisión de regulación en Salud (CRES) y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerán los recursos técnicos, científicos y humanos necesarios para brindar un manejo multidisciplinario, continuo y permanente a las personas que sufren esta enfermedad.

4. Ley 1554 de 2012 “Por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 7°. Funciones del Comité de Promoción, Clasificación y Seguimiento para el uso de Videojuegos. Corresponde al Comité de Promoción, Clasificación y Seguimiento para el Uso de Videojuegos las siguientes funciones:

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social será el responsable de definir las acciones correspondientes a la prevención de los riesgos asociados a la práctica de los videojuegos, los protocolos y guías de atención de la ludopatía para su implementación en el sistema de seguridad social en salud. Lo anterior deberá ser articulado e implementado por los entes territoriales.

5. Ley 1641 de 2013 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de Política Pública Social para Habitantes de Calle y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 9°. Servicios Sociales. Para la formulación de la política pública social para

habitantes de la calle, el Ministerio de Salud, o quien haga sus veces, tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 4° de la presente ley. El Ministerio de Salud, o quien haga sus veces, y los entes territoriales, diseñarán e implementarán los servicios sociales para las personas habitantes de calle a través de programas piloto o por medio de la réplica de experiencias exitosas para el abordaje de habitabilidad en calle provenientes de otros entes territoriales.

Parágrafo. Los servicios contemplados en salud serán amparados y cobijados con lo ya existente en el Plan Obligatorio de Salud.

Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud o quien haga sus veces, expedirá la reglamentación de la presente ley.

6. Ley 1276 de 2009 “A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida”. Esta Ley deberá abordarse desde la dimensión de convivencia y salud mental del Plan Decenal de Salud Pública.

Artículo 11. Modificase el artículo 6° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: “Servicios mínimos que ofrecerá el Centro Vida. Sin perjuicio de que la entidad pueda mejorar esta canasta mínima de servicios, los Centros Vida ofrecerán al adulto mayor los siguientes:

- 2) *Orientación Psicosocial.* Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica.
- 7) *Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales.* Este aspecto se debe trabajar en el marco del Plan Decenal de Salud Pública en la estrategia entornos favorables para la convivencia- fortalecimiento del diálogo intergeneracional.
- 9) *Promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los Adultos Mayores.* Este aspecto se debe trabajar en el marco del Plan Decenal de Salud Pública en la estrategia Redes socioinstitucionales.

7. Ley 1709 de 2014 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 7°. Modificase el artículo 15 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Artículo 15. Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. El Sistema

Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), como, adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país; por la Escuela Penitenciaria Nacional; por el Ministerio de Salud y Protección Social; por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema. El sistema se regirá por las disposiciones contenidas en este Código y por las demás normas que lo adicionen y complementen.

Artículo 11. Modificase el artículo 20 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: 5. Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos estarán bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales será recluidas las personas con trastorno mental permanente o transitorio con base patológica.

Artículo 16. Modificase el artículo 24 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 24. Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos están destinados a alojar y rehabilitar a inimputables por trastorno mental, según decisión del juez de conocimiento previo dictamen pericial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a aquellas personas a quienes se les sustituye la pena privativa de la libertad por internamiento en este tipo de establecimientos como consecuencia de un trastorno mental sobreviniente. En ningún caso este tipo de establecimiento podrá estar situado dentro de las cárceles o penitenciarias. Estos establecimientos tienen carácter asistencial, deben especializarse en tratamiento psiquiátrico rehabilitación mental con miras a la inclusión familiar, social y laboral.

La custodia y vigilancia externa de estos establecimientos estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y la construcción de los mismos estará a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. En todo caso, contarán con personal especializado en salud mental en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 105 del presente Código y con estricto cumplimiento de los estándares de calidad que para tal efecto determine el Ministerio de Salud y Protección Social en reglamentación que expida para tal efecto dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

Parágrafo. En los casos en los que el trastorno mental sea sobreviniente y no sea compatible con la privación de la libertad en un centro penitenciario y carcelario, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, o el juez de garantías si se trata de una persona procesada, previo dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, otorgarán la libertad condicional o la detención hospitalaria para someterse a tratamiento psiquiátrico en un establecimiento destinado para inimputables y con las condiciones de seguridad de tales establecimientos, en el marco del régimen especial que aplique para el sistema de salud de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Una vez se verifique mediante dictamen del Instituto de Medicina Legal que ha cesado el trastorno, la persona retornará al establecimiento de origen. Parágrafo transitorio. Los anexos o pabellones psiquiátricos existentes serán reemplazados de manera gradual por los establecimientos de que trata el presente artículo, una vez estos sean construidos y puestos en funcionamiento.

Artículo 66. Modifícase el artículo 105 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 105. Servicio médico penitenciario y carcelario. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberán diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciada y con perspectiva de género para la población privada de la libertad incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este modelo tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) será la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en los cuales se prestará la atención intramural, conforme a los que establezca el modelo de atención en salud del que trata el presente artículo.

Parágrafo 1°. Créase el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen.

Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe en virtud del presente artículo.

El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Administrar de forma eficiente y diligente los recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación para cubrir con los costos del modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad.*
- 2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.*
- 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación del servicio de salud y garantizar un estricto control del uso de los recursos.*
- 4. Velar porque todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

Parágrafo 3°. En el contrato de fiducia mercantil a que se refiere el Parágrafo 1° del presente artículo, se preverá la existencia de un Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, integrado por los siguientes miembros:

- El Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien lo presidirá.*
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.*
- El Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, entidad que ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Directivo.*
- El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).*
- El Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz pero sin voto.*

Parágrafo 4°. El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá las siguientes funciones:

-Determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento.

-Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo. Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.

-Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones en materia de salud frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos.

-Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación.

-Las demás que determine el Gobierno nacional.

Parágrafo 4°. Los egresados de los programas de educación superior del área de la Salud podrán, previa reglamentación que se expida para tal fin dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, llevar a cabo su servicio social obligatorio creado por la Ley 1164 de 2007 en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el diseño, dirección, coordinación, organización y evaluación del servicio social que se preste en estas condiciones.

Parágrafo Transitorio. Mientras entra en funcionamiento el modelo de atención de que trata el presente artículo, la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad deberá implementarse de conformidad con lo establecido en los parágrafos 1° a 5° del presente artículo, de forma gradual y progresiva. En el entretanto, se seguirá garantizando la prestación de los servicios de salud de conformidad con las normas aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 68. Modifícase el artículo 107 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Artículo 107. Casos de enajenación mental. Si una persona privada de la libertad es diagnosticada como enferma mental transitoria o permanente, de acuerdo con el concepto dado por el médico legista, se tomarán todas las medidas pertinentes para la protección de su vida e integridad física y se ordenará su traslado a los establecimientos especiales de conformidad con lo que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

8. Ley 1620 de 2013 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”.

Artículo 23. Del Ministerio de Salud y la Protección Social. En el marco del Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, el Ministerio en su carácter de coordinador del Sistema General de Seguridad Social en Salud, será el encargado de:

1. *Garantizar que las entidades prestadoras de salud, en el marco de la ruta de atención integral, sean el enlace con el personal especializado de los establecimientos*

educativos, de que trata el artículo 31 de la presente Ley. Estos equipos conformados por la EPS y el establecimiento educativo acompañarán aquellos estudiantes que han sido víctimas así como a sus victimarios y harán trabajo social con sus respectivas familias. El acompañamiento se prestará de conformidad con la reglamentación que para tal fin expidan los Ministerios de Salud y de Educación Nacional.

2. *Ejecutar, en coordinación con las secretarías de educación certificadas, las acciones de promoción de salud sexual y reproductiva y de prevención de embarazos e infecciones de transmisión sexual, a través de los proyectos que adelanten los establecimientos educativos.*
3. *Reportar, a través de las instituciones prestadoras de salud y las entidades promotoras de salud, al Sistema Unificado de Información de que trata el artículo 28 de esta ley, aquellos casos de maltrato, violencia escolar o vulneración de derechos sexuales y reproductivos, que sean atendidos por cualquiera de estas I bajo cualquier forma o circunstancia. Para estos efectos el Ministerio de Salud reglamentará con el apoyo del Comité Nacional de Convivencia Escolar y del Ministerio de Educación Nacional la tipificación de estos eventos, los protocolos respectivos, la información a reportar y los tiempos para dicho reporte las IPS, EPS y las IE, garantizarán el derecho a la intimidad y la confidencialidad de las personas involucradas.*
4. *Establecer en conjunto con el MEN la reglamentación necesaria para que las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado y las instituciones prestadoras de servicios de salud, diseñen e implementen estrategias que puedan ser verificables de manera cuantitativa y cualitativamente, para el desarrollo de los servicios de atención integral a los niños, niñas y adolescentes desde el primer control médico periódico y a lo largo de todo el ciclo educativo, así como la atención prioritaria y el inicio del control prenatal para la estudiante embarazada, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente ley.*

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO

El Colegio Colombiano de Psicólogos advirtió en una comunicación al presidente Iván Duque de la abultada evidencia que soporta que los problemas de salud mental derivados de la pandemia pueden ser catastróficos y pueden llevar tanto a un prolongamiento de la emergencia de salud pública como a un agravamiento de la crisis económica nacional. Por su parte Antonio Gutiérrez, Secretario General de las Naciones Unidas instó “...a los

gobiernos, la sociedad civil, las autoridades de salud a unirse con urgencia para abordar la salud mental de esta pandemia en toda su dimensión” y también afirmó: “Los servicios de salud mental son una parte esencial de las respuestas de los gobiernos al Covid-19. Estos servicios de salud mental deben expandirse y ser completamente financiados.” (<https://bit.ly/Mhs-covid>).

Se resalta de manera preocupante cómo las cifras de enfermedades de salud mental en Colombia han aumentado y cómo las estadísticas más recientes sobre la conducta suicida del Instituto de Medicina Legal dejan ver que del año 2018 al año 2019 aumentó porcentualmente la cifra de los suicidios consumados en Colombia un 3.2%; cifra que es muy superior al aumento de las muertes accidentales (0.08%), las muertes en accidentes de transporte (2.45%) e incluso de los homicidios (2.34%) (<https://bit.ly/boletinINMF>). Según el Colegio Colombiano de Psicólogos entre los factores que derivan en estas conductas se encuentran las múltiples violencias y las profundas inequidades socioeconómicas presentes en la historia de Colombia de, por los menos, las últimas tres décadas. También se anota que el deterioro preexistente de la salud mental que el propio Gobierno reconoce en sus documentos oficiales, se está viendo exacerbado día a día por el impacto psicológico de la pandemia.

Por otro lado, varias organizaciones médicas y de profesionales en psicología han manifestado su inconformidad con las medidas del gobierno al respecto de la salud mental porque consideran que han sido insuficientes empezando por la descalificación directa que ha hecho el gobierno de una profesión tan importante como la psicología, siguiendo con que se expide el CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia” que

1. No contiene nada distinto a lo que ya se venía planteando previamente y no contiene ninguna estrategia específica para la atención en la pandemia.
2. Se refiere a las personas profesionales en psicología de manera negativa y sesgada, además de culpar de las fallas a las supuestas falencias de formación de profesionales.
3. No se plantea en ningún momento abrir convocatorias para proyectos y programas para atender las necesidades en distintas áreas de la salud mental de los colombianos. Al contrario, pareciera que el Gobierno considera que la salud mental se puede atender con practicantes y voluntarios, pero no con profesionales de la psicología contratados.
4. Solo se destina un monto de \$1'120.000 millones para toda la atención psicológica hasta 2023, una cifra claramente insuficiente que no se compadece con las necesidades de contratación de personal profesional y llegar a áreas de difícil acceso en el país.

Agrega el Colegio Colombiano de Psicólogos

El Gobierno podría argüir que en la Resolución 736 del 8 de mayo de 2020 se asignan recursos por \$24.107.924.682.00 al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI) y al Proyecto Red Nacional de Urgencias. Sin embargo, en esta Resolución los rubros asignados corresponden a solicitudes y necesidades de años anteriores y no a un recurso nuevo y específico para la pandemia. Aquí es importante señalar que según la Unidad Nacional de Atención a las Víctimas (UNAV), al 30 abril de 2020 habían 7'277.408 víctimas “sujeto de atención” (<https://bit.ly/UniVictimas>), mientras se calcula que solo hay 700 psicólogos trabajando en esa agencia; luego en teoría a cada psicólogo le corresponde atender 10.396 personas víctimas del conflicto. Esto se presenta en medio de la emergencia del Covid-19 en la cual, este grupo poblacional es uno de los más vulnerables al impacto psicológico.

También es evidente que todos los problemas señalados anteriormente no se solucionan solo con una Dirección de Salud Mental en el MSPS, pero sí es una necesidad la creación de una entidad estatal que responda por la atención de la salud mental de las personas en Colombia.

4. ANTECEDENTES

El Ministerio de Salud y Protección Social ha tenido diferentes modificaciones en su estructura conforme a las necesidades de implementación de la política pública y por ende de la generación de capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial.

Un ejemplo de ello es el componente de política nutricional donde se observa que en el Decreto 4701 de 2011 que crea la Dirección de Promoción y Prevención, en su artículo 16 sobre la Funciones de la Dirección de Promoción y Prevención establece en su numeral 2: Proponer normas, políticas, planes, programas y proyectos en materia de promoción de la salud sexual y reproductiva, la salud mental, el desarrollo de la infancia y la adolescencia, la seguridad alimentaria y la educación en salud, y dirigir su seguimiento y evaluación.

A su vez en el artículo 18 sobre las Funciones de la Subdirección de Enfermedades No Transmisibles, en el numeral 4. Preparar normas, reglamentos, políticas, planes, programas y proyectos para la seguridad alimentaria y nutricional, en lo de su competencia.

Conforme a lo anterior, el Decreto 2562 de 2012 “por la cual se modifica el Ministerio de Salud y Protección Social, se crea una Comisión Asesora y otras disposiciones”, para el fortalecimiento de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el país se crea en el artículo 1° la Subdirección de Salud Nutricional, alimentos y bebidas.

Asimismo, en el marco del fortalecimiento de la política de salud sexual y reproductiva en el manual de funciones se crea un grupo de dependencia directa de la Dirección de Promoción y Prevención

responsable de los planes, programas y proyectos en esta materia.

Si bien es cierto, según los argumentos del Ministerio de Salud y Protección Social que no toda tipología de enfermedad prevalente debe contar una infraestructura administrativa, la Salud Mental en el país debe comprenderse más allá de los eventos de tipo individual que son asociados a una enfermedad, tal como lo ha venido trabajando la Dirección de Promoción y Prevención y en particular la Subdirección de Enfermedades No Transmisibles.

Precisamente el Decreto 4107 de 2011 establece que se requiere de un abordaje sobre la atención psicosocial de las familias, personas y comunidades víctimas del conflicto armado y otros contextos de intervención social.

Como consecuencia de lo anterior, el Congreso de la República expide la Ley de Salud Mental al desarrollarla como un derecho, requiere de un marco de acción específico de política pública que materialice este derecho constitucional contemplado en el artículo 49 de la Constitución Política de 1991.



Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
D.C.
Partido Liberal



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Partido Liberal



KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle
del Cauca
Partido Alianza Verde



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
D.C.
Partido Liberal

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	27 de Julio del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X* Acto Legislativo
No.	085 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Juan C. Lozada	
HR Jennifer Pedraza, HR Hector Chaparro	
HS Angelica Lozano y otros H.R.R	
SECRETARIO GENERAL	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP y se reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección (UNP) estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.

Artículo 2°. Entidades obligadas para implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas. El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección realizarán un plan de contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad durante el año siguiente a la vigencia de la presente Ley.

Dicho plan se actualizará conforme lo exijan y determinen las circunstancias nacionales de seguridad y protección.

Parágrafo 1°. El plan elaborado por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, deberá precisar el número de empleos que se crearán año a año, la denominación, el código y grado que se asigna para la identificación de cada uno de estos. Así mismo, deberá basar en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen los procesos misionales y de apoyo, funciones, perfiles y cargas de trabajo de escoltas y agentes de protección.

Parágrafo 2°. En todo caso, el Gobierno nacional deberá estimar, dentro de dicho plan de vinculación formal de agentes de protección o escoltas, la reconversión laboral de las personas tercerizadas actualmente y las necesidades futuras de contratación.

Parágrafo 3°. El plan para la vinculación formal de la totalidad de agentes de protección o escoltas que deberá realizar la Unidad Nacional de Protección en ningún caso podrá desmejorar las condiciones salariales y prestacionales de quienes integran las uniones temporales existentes con anterioridad a la vigencia de la presente ley

Artículo 3°. Período para implementar la contratación directa de los agentes de protección y escoltas. Las entidades mencionadas en el artículo anterior tendrán máximo en cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente ley para ejecutar la totalidad del plan de contratación directa de los agentes de protección o escoltas.

Artículo 4°. Oficio de alto riesgo laboral. Para todos los efectos laborales y prestacionales se reconoce que el oficio de los agentes de protección o escolta es de alto riesgo laboral.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Jennifer Pedraza

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

La presente ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección (UNP) estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.

2. Antecedentes y justificación

Si bien resulta evidente que los agentes de protección o escoltas realizan funciones de alto riesgo laboral y que, como se indica en el siguiente apartado no existe reconocimiento legal de esta condición, se han presentado múltiples inconformismos por parte de estas personas. En particular, se registra que uno de los múltiples asuntos que en el año 2019 motivaron jornadas de protesta de los sindicatos de la UNP, de sus funcionarios y contratistas, guardaba relación con el reconocimiento legal de la actividad de protección como de alto riesgo. En el marco de la negociación entre los sindicatos y la entidad se hizo evidente la necesidad de la creación de una ley que acredite tal condición para la actividad⁴.

Aunado a lo anterior, los sindicatos, trabajadores y contratistas de la UNP han denunciado que el

⁴ Tras acuerdo, escoltas de la Unidad de Protección levantaron su protesta, pero siguen en máxima alerta Disponible en: <https://ail.ens.org.co/informe-especial/tras-acuerdo-escoltas-de-la-unidad-de-proteccionlevantaron-su-protesta-pero-siguen-en-maxima-alerta/>

mecanismo de la tercerización laboral en la entidad ha originado significativos inconvenientes en el reconocimiento de derechos de los contratistas, el retraso de los beneficios económicos y prestacionales para los agentes de protección y escoltas y sobrecostos para la Unidad. Realidad gravosa para los funcionarios a pesar de que, como lo certifica la misma UNP, los costos en los que incurrió la Unidad en 2020 eran superiores en aquellos casos en los que los agentes o escoltas son contratados a través de terceros y no directamente.

No menos importante para resaltar es la enorme inestabilidad que significa para los agentes de protección y escoltas, al suscribir el tipo de contrato laboral más precario de los existentes, el denominado “a terminación de obra”, modo contractual que no corresponde a la realidad del contrato. Esta circunstancia indefectiblemente incide negativamente en el sentido de pertenencia del trabajador con la institución y obviamente en la calidad del servicio. Además, entre muchos otros perjuicios, les impide por ejemplo acceder a créditos hipotecarios para obtener vivienda propia, aspiración legítima de cualquier trabajador.

Es importante analizar que, según el tipo de vinculación cuando se trata sobre la cantidad de agentes escoltas contratados por programas de tercerización podemos ver que éstos se han incrementado en un 185% -Tabla 1- los últimos cuatro años, incluyendo que entre 2019 y 2020, 1192 los escoltas catalogados como relevantes fueron transferidos a vinculación directa con la UNP. Durante estos años se celebraron múltiples contratos con uniones temporales de seguridad para la ejecución de estos lo que, sin duda, ha generado una dispersión amplia de los recursos de la Unidad y en el seguimiento y cuidado de la política de protección, propiciando que quienes son cuidadores no tengan garantías de hacer su tarea una profesión de carrera, fundamental para estos cargos.

En el mismo sentido, cuando se analiza la información expuesta por la Unidad Nacional de Protección en Audiencia Pública 27 de noviembre de 2020, se encuentra que el tipo de vinculación que tienen hoy los escoltas de la UNP -Tabla 2- se puede establecer que por lo menos el 80% en el año 2020 fueron contratados a través de tercerización laboral. Esta cifra es 7 puntos porcentuales menor a la registrada en 2016.

Tabla 1

AÑO	CANTIDAD DE CONTRATOS	CANTIDAD PROMEDIO DE ESCOLTAS FACTURADOS MES
2016	5	3523
2018	31	6121
2019	27	6134
2020	7	6518

Fuente UNP

Tabla 2

Balance por tipo de vinculación			
Tercerizados 2016	3202	Vinculados 2016	473
Tercerizados 2020	6518	Vinculados 2020	1654

Total	Tercerizados	Vinculados
Total 2016	3675	87%
Total 2020	8172	80%

Fuente UNP, cálculos propios

El incremento de la tercerización llevo a que los costos de los servicios de escoltas y los gastos reembolsables (asumidos por el operador y reembolsados por la Unidad Nacional de Protección después) se incrementaran, debido a la matriz de costos de este modelo de contratación en un 230%.

SERVICIO DE ESCOLTAS + GASTOS REEMBOLSABLES	
AÑOS	TOTAL
2016	191.422.552.747
2017	266.982.441.688
2018	344.364.472.078
2019	442.802.357.141
2020 (A sep.)	349.625.513.279

Fuente UNP

Al indagar por el costo laboral de los agentes de mayor grado contratados de manera directa por la Unidad, en comparación con el costo erogado por cada contratista, se evidencia que ni siquiera en ese caso el costo del primero es superior al del segundo.

Costos según tipo de vinculación

Según información remitida por la Unidad Nacional de Protección en audiencia pública del 27 de noviembre, para el año 2016 el valor promedio de un escolta fijo oscilaba entre los

\$5.272.479 y \$5.589.479 -Tabla 4-, según la zona de operación. El escolta relevante tenía un valor en la matriz de costos del personal tercerizado, que desapareció para el año 2020, al ser transferidos a la UNP con un costo promedio de \$ 3.732.197 en el cargo de Agente Escolta en la categoría 4070.

Para el caso de los agentes vinculados, como se muestra en la Tabla 5, El 73% de los escoltas y valor de contratación total, se encontraba en la categoría agente escolta 4070 con un valor promedio de \$ 3.732.197,00. Es preciso anotar que ninguno de los costos, como se puede ver comparando la Tabla 4 con la Tabla 5, de los agentes contratados directamente por la UNP supera el costo de los agentes tercerizados.

Así lo explicó la Unidad Nacional de Protección en oficio de respuesta OFI20-00031120 del 19 de noviembre de 2020 y que se cita a continuación:

“En cuanto al servicio de escolta contratado a través de operadores (Unión Temporal o Empresa de Vigilancia), corresponde a:

En promedio un hombre de protección vinculado a través de una Unión Temporal o Empresa de Vigilancia le cuesta a la UNP \$6.172.866.

Por su parte, seguidamente me permito indicar el costo de un agente escolta vinculado directamente a la entidad:

\$ 3.730.000”⁵

⁵ Respuesta del Director General de la Unidad Nacional de Protección del 19 de noviembre de 2020 a solicitud de información.

Tabla 4

Servicios tercerizados			
2016			
Zona	Cantidad promedio	Valor escolta fijo	Valor escolta relevante
1	908	\$ 5.589.479,00	\$ 3.512.890,00
2	535	\$ 5.272.474,00	\$ 3.326.215,00
3	469	\$ 5.272.474,00	\$ 3.326.215,00
4	591	\$ 5.272.474,00	\$ 3.326.215,00
5	699	\$ 5.589.479,00	\$ 3.512.890,00
2020			
Zona	Cantidad promedio	Valor escolta fijo	Valor escolta relevante
1	1411	\$ 6.172.868,00	-
2	1006	\$ 6.172.868,00	-
3	880	\$ 6.172.868,00	-
4	1313	\$ 6.172.868,00	-
5	1908	\$ 6.172.868,00	-

Fuente UNP

Tabla 5

Tabla vinculados					
Cargo	Categoría	Cantidad 2016	Valor 2016	Cantidad 2020	Valor 2020
Agente protección	4071-16	199	\$ 2.392.214,00	198	\$ 2.948.027,00
Agente protección	4071-20	7	\$ 2.647.683,00	7	\$ 3.262.853,00
Agente protección	4071-23	6	\$ 3.232.328,00	6	\$ 3.984.121,00
Agente Escolta	4070	0		1192	\$ 3.732.197,00
Oficial protección	3137-10	51	\$ 2.503.327,00	66	\$ 3.084.957,00
Oficial protección	3137-11	111	\$ 2.639.072,00	100	\$ 3.252.243,00
Oficial protección	3137-13	65	\$ 2.984.374,00	55	\$ 3.677.770,00
Oficial protección	3137-14	20	\$ 3.093.380,00	17	\$ 3.812.104,00
Oficial protección	3137-15	10	\$ 3.232.965,00	9	\$ 3.984.121,00
Oficial protección	3137-16	3	\$ 3.652.809,00	3	\$ 4.501.512,00
Oficial protección	3137-17	0	\$ 3.910.422,00	0	\$ 4.818.976,00
Oficial protección	3137-18	1	\$ 4.297.223,00	1	\$ 5.295.647,00

En otras respuestas puede constatarse que el costo mensual de un oficial de protección contratado directamente y con grado 18, el más alto posible, fue en 2020 de cinco millones doscientos noventa y cinco mil seiscientos cincuenta y dos pesos (\$ 5.295.652), mientras que “el costo de un hombre de protección contratado a través de Unión Temporal o Empresa de Vigilancia es de \$6.172.868 **más el valor de los desplazamientos**, el cual no puede superar el 7.9% de la facturación”.

6. Informe cuanto le cuesta a la UNP un hombre de protección a agente escolta vinculado directamente a la entidad y cuanto cuesta contratado a través de una Unión Temporal o Empresa de Vigilancia.

El costo de un hombre de protección contratado a través de Unión Temporal o Empresa de Vigilancia es de \$6.172.868 más el valor de los desplazamientos, el cual no puede superar el 7.9% de la facturación.

En lo que respecta al costo de un hombre de protección vinculado directamente a la entidad:

CARGO	CÓDIGO	GRADO	TOTAL MENSUAL (AB + PS + CES + SS + PF) / 12
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	23	\$ 3.984.124
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	20	\$ 3.262.855
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	16	\$ 3.043.313
AGENTE ESCOLTA	4070	-	\$ 3.732.200

CARGO	CÓDIGO	GRADO	TOTAL MENSUAL (AB + PS + CES + SS + PF) / 12
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	22	\$ 3.608.216
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	20	\$ 3.262.855
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	18	\$ 3.181.900
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	16	\$ 3.043.313
OFICIAL DE PROTECCION	3137	18	\$ 5.295.652
OFICIAL DE PROTECCION	3137	17	\$ 4.818.980
OFICIAL DE PROTECCION	3137	16	\$ 4.501.516
OFICIAL DE PROTECCION	3137	15	\$ 3.984.124
OFICIAL DE PROTECCION	3137	14	\$ 3.812.107
OFICIAL DE PROTECCION	3137	13	\$ 3.677.773
OFICIAL DE PROTECCION	3137	11	\$ 3.252.245
OFICIAL DE PROTECCION	3137	10	\$ 3.181.900
TOTAL			\$ 59.643.073

En consecuencia, la información expuesta por la UNP en audiencia pública permite concluir que para la UNP y para el erario público resulta, en todo caso, más eficiente contratar de manera directa al personal requerido para adelantar las actividades de protección. A lo anterior se suma que, mientras que los agentes contratados directamente cuentan de estabilidad laboral y reconocimiento pleno y oportuno de derechos laborales, no necesariamente ello ocurre con los agentes contratados mediante terceros. Como puede constatar, a partir de cálculos entregados por la UNP, el costo de tercerizar un escolta es 1.65 veces el costo de contratarlo de manera directa.

Efectos fiscales

La información suministrada por la UNP en audiencia pública de la UNP, como se aprecia en la Tabla 6, para el año 2020, de costo total de \$ 6.172.867 que tuvo cada agente escolta tercerizado, sólo \$3.250.833, o sea el 53% correspondía a salario. El 23% correspondía a prestaciones sociales y el 24% correspondían a rubros adicionales, un concepto de administración, imprevistos y utilidad del 15% y un IVA del 19%.

Tabla 6

SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE DECRETO 2360 DE 2019		Unidad de medida	2020
SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE DECRETO 2360 DE 2019			\$ 877.803
Sueldo básico		2	\$ 1.755.606
Auxilio de transporte (Decreto 2361 de 2019)		1	\$ 102.854
Bono constitutivo de salario		1	\$ 185.394
Horas extras y/o trabajo suplementario			\$ 1.206.979
TOTAL SALARIO			\$ 3.250.833
Aportes seguridad social, parafiscales y factor prestacional			
ARL		6,96%	\$ 219.099
SALUD		0,00%	\$ 0
PENSIÓN		12,00%	\$ 377.757
CAJA DE COMPENSACION		4,00%	\$ 125.919
CESANTÍAS		8,33%	\$ 270.794
PRIMA DE SERVICIOS		8,33%	\$ 270.794
SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE DECRETO 2360 DE 2019		Unidad de medida	2020
SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE DECRETO 2360 DE 2019			\$ 877.803
VACACIONES		4,17%	\$ 131.271
INTERESES SOBRE CESANTÍAS		12%	\$ 32.495
TOTAL APORTES SEGURIDAD SOCIAL, PARAFISCALES Y FACTOR PRESTACIONAL			\$ 1.428.132
VALOR SERVICIO PRESTADO POR ESCOLTA			\$ 4.678.964
ADICIONALES			\$ 558.938
AIU 15%			\$ 785.685
IVA 19 %			\$ 149.280
TOTAL			\$ 6.172.867

Un ejercicio rápido permite establecer que el efecto fiscal de esta es propuesta es otorgar mayor espacio presupuestal al Gobierno nacional para desarrollar una política de racionalización del gasto, ampliación en las tareas de protección y cumplir con preceptos del trabajo decente de la OIT.

3. Marco constitucional y legal

La UNP tiene por función articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público

u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (Decreto 4065 de 2011).

En virtud de tal función, la UNP por medio de los agentes de protección o escoltas desarrolla el deber constitucional de protección de las personas “en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado” (artículo 2º de la Constitución Política).

Para cumplir con sus funciones, los agentes de protección o escoltas ineludiblemente exponen su vida e integridad. Sin embargo, la legislación vigente carece, por una parte, de reglamentación que consagre el mencionado oficio como uno de alto riesgo laboral y, por otra parte, de normas que ordenen la vinculación formal de las personas que exponen su vida para proteger a sujetos que requieren especial protección por parte del Estado.

En lo que respecta al carácter de profesión u oficio de alto riesgo, el ordenamiento jurídico contempla en el Decreto Ley 2090 de 2003 algunas actividades que taxativamente se han reconocido jurídicamente como de alto riesgo laboral. A pesar de lo anterior, ni la señalada norma ni ninguna otra contemplan al oficio de agente de protección o escolta como uno de alto riesgo. Ahora bien, oficios semejantes, por su relación con el cuidado, custodia y garantía de derechos e integridad de las personas, como lo es el del personal del INPEC sí fueron consagrados como de alto riesgo.

4. Articulado

El proyecto de ley consta de 5º artículos que contienen el siguiente contenido: el Artículo 1º consagra el objeto de la ley. El artículo 2º identifica a las entidades obligadas para implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas, es decir, el Ministerio del Interior y la UNP. El artículo 3º fija el período para implementar la contratación directa de los agentes de protección y escoltas. Por su parte, el artículo 4º reconoce el oficio de agente de protección o escolta como uno de alto riesgo laboral. Finalmente, el artículo 5º. Vigencia y derogatorias.

Atentamente,

Jennifer Pedraza

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad

W. N. W. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 27 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 086 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Jennifer Dalley Pedraza Sandoval

SECRETARIO GENERAL

C O N T E N I D O

Gaceta número 953 - Miércoles, 24 de agosto de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 082 de 2022 Cámara, por la cual se establecen estrategias de nivelación escolar pospandemia.	1
Proyecto de ley número 083 de 2022 Cámara, por medio del cual se crea el Sistema de Registro de Profesiones, Técnicas y Tecnologías y se elimina el requisito de tarjetas profesionales para ejercer diversas profesiones en el país.....	6
Proyecto de ley número 084 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas de Colombia y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 085 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea la Dirección de Salud Mental y Asuntos Psicosociales para el fortalecimiento de la Política de Salud Mental en Colombia y se dictan otras disposiciones.	29
Proyecto de ley número 086 de 2022 Cámara, por medio del cual se ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP y se reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral.....	37