



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 11-08-2020 9:11:29 PM
Al contestar cite este No. 2020-EE-224595 FOL:10 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / ORLANDO ANÍBAL GUERRA
Re: Concepto Proyecto de Ley No. 162 de 2020 Cámara

Doctor
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario General Comisión Séptima
Cámara de Representantes.
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 162 de 2020 Cámara.

Respetado doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 162 de 2020 Cámara, ***“Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental”***.

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

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié. HH.RR. Enrique Cabrales Baquero, Yenica Sugein Acosta Infante, Óscar Darío Pérez Pineda, Margarita María Restrepo Arango, Juan Fernando Espinal Ramírez, Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan David Vélez Trujillo, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Christian Munir Garcés Aljure, José Vicente Carreño Castro.

Ponente: H.R. Jennifer Kristin Arias Falla. H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Fernando Pérez Pérez- Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra



Concepto al Proyecto de Ley No. 162 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto garantizar de manera real y efectiva el ejercicio pleno del derecho a la salud mental, en el ámbito de promoción y prevención del trastorno mental, especialmente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, a partir de la inclusión de programas específicos en todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media e instituciones de educación superior públicas y privadas, así como incluir un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013 “Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones” en relación con la participación de personal médico, personal administrativo, pacientes, entre otros, para conocer cuál es la percepción sobre el servicio prestado y que aspectos positivos y negativos existen en la prestación del servicio.

Adicionalmente, el proyecto de ley establece obligaciones a diferentes entidades respecto al desarrollo e implementación de programas y planes específicos para la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental.

Motivación

La exposición de motivos fundamenta la iniciativa, en primer lugar, definiendo los aspectos esenciales de la salud mental según la Organización Mundial de la Salud (OMS) los cuales van más allá de la ausencia de afectaciones o enfermedades y se enmarcan en un estado de completo bienestar físico, mental y social. Se argumenta que los niños, niñas y adolescentes también pueden padecer enfermedades y trastornos de tipo mental, siendo necesario fortalecer los procesos de prevención en las edades tempranas, para disminuir el riesgo de este tipo de complicaciones en el futuro.

Los autores reconocen que sobre la materia existe un marco normativo amplio, pero mencionan que subsisten deficiencias en cuanto a la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, en especial en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. Dentro de la argumentación expuesta manifiestan que la ineficacia de las medidas planteadas se debe a que tanto los lineamientos como los programas o políticas impuestas, son demasiado generales o se centran en otros problemas similares, pero no directamente en la salud mental.

De otra parte, en el marco del sistema educativo superior indican que resulta pertinente reforzar a nivel legal la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental en las instituciones de educación superior oficiales y privadas, pues al parecer no se están tomando las medidas necesarias, ni se le está proporcionando a los estudiantes el acompañamiento que deberían tener para evitar este tipo de situaciones tan lamentables.

En la iniciativa se evidencia que las estrategias sectoriales para la promoción de la salud de las niñas, niños y adolescentes, la formación de docentes en el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales y el fortalecimiento de las alianzas entre las escuelas y las familias, adelantadas por el sector educativo, no son suficientes dado que no hacen referencia específicamente a la salud mental de los estudiantes.



II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizado el articulado de la iniciativa puesta en consideración, se encuentra que compete al Ministerio de Educación Nacional el estudio de la totalidad de la iniciativa, con excepción del artículo 2, relacionado con la inclusión de un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013. Dentro del análisis realizado, esta Cartera encuentra que el proyecto de ley contiene disposiciones que establecen nuevas funciones al sector educativo e incorporan disposiciones con temáticas que actualmente ya están siendo abordadas por el ordenamiento jurídico. Igualmente no se observa el análisis del impacto fiscal de las mismas.

1. De la autonomía universitaria.

La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

Los programas académicos en educación superior son desarrollados y ofertados por la IES en el marco de su autonomía universitaria contenida en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la precitada Ley 30 de 1992, en virtud de la cual, las IES disponen de autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: «(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos»¹.

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

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

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

De igual forma, en virtud de lo previsto en la Ley 1188 de 2008 *“Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”* y el Decreto 1295 de 2010 compilado en el Decreto 1075 de 2015, el modelo de bienestar universitario también es definido por cada institución de educación superior en ejercicio de su autonomía y de acuerdo

¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000



con el presupuesto que de manera autónoma destine a los programas, planes y proyectos que las instituciones decidan priorizar.

El bienestar universitario implica para las Instituciones planear y ejecutar programas y actividades de bienestar en las que participe la comunidad educativa, procurar por espacios físicos que propicien el aprovechamiento del tiempo libre, atender las áreas de salud, cultura, desarrollo humano, promoción socioeconómica, recreación y deporte, ya sea con infraestructura propia o la que se pueda obtener mediante convenios, así como propiciar el establecimiento de canales de expresión a través de los cuales los usuarios puedan manifestar sus opiniones e inquietudes, sugerencias e iniciativas.

2. De las funciones del Ministerio de Educación Nacional.

De otra parte, el Ministerio de Educación Nacional encuentra oportuno señalar que la iniciativa de la forma en la que está planteada desborda las competencias funcionales de esta Cartera, establecidas en el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias”*, dentro de las cuales se encuentran:

“2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.

(...)

2.3. Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia.

(...)

2.6. Velar por el cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen al Sector y sus actividades.

2.7. Evaluar, en forma permanente, la prestación del servicio educativo y divulgar sus resultados para mantener informada a la comunidad sobre la calidad de la educación.

2.10. Dirigir el Sistema Nacional de Información Educativa y los Sistemas Nacionales de Acreditación y de Evaluación de la Educación.

2.11. Coordinar todas las acciones educativas del Estado y de quienes presten el servicio público de la educación en todo el territorio nacional, con la colaboración de sus entidades adscritas, de las Entidades Territoriales y de la comunidad educativa.

2.12. Apoyar los procesos de autonomía local e institucional, mediante la formulación de lineamientos generales e indicadores para la supervisión y control de la gestión administrativa y pedagógica.

2.16. Dirigir el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento.

(...).”

Lo anterior toda vez que el proyecto asigna funciones nuevas relacionadas con la promoción de la salud mental y prevención de trastornos mentales, que corresponden al ámbito de acción tanto de otras entidades estatales del sector salud, como de las entidades territoriales, e impone nuevas responsabilidades de inspección, vigilancia y evaluación sobre temáticas frente a las cuales esta Cartera no tiene la experticia técnica para acompañar los diferentes procesos, dado que son ajenas al sector educativo.

De cumplirse lo dispuesto en el artículo, implicaría la obligación para el Ejecutivo de revisar y modificar a gran escala funciones y objetivos del Ministerio de Educación Nacional, lo cual, además podría generar una proliferación y dispersión normativa, que por debería ser revisada a la luz de lo dispuesto en el artículo 154º de la Constitución Política.



3. De la relación entre el concepto de salud mental y la educación.

La Organización Mundial de la Salud - OMS define la salud como *“un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”*. Por su parte, la Ley 1616 de 2013 define 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”*²

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social en cada contexto social y cultural las manifestaciones y las comprensiones sobre su relación con la enfermedad mental pueden ser tan variadas como cada grupo social, por lo que la forma de sentirse sano o enfermo depende de la pertenencia e interacción con un determinado grupo social³.

Desde el sector educativo, lo propio es generar estrategias para la promoción de la salud, lo que se representa en el desarrollo integral, que implica la implementación de competencias y habilidades para la vida, la convivencia y la ciudadanía, que repercuten en una inclusión social plena:

- Educación inclusiva. Inclusión y equidad en educación.

El país se ha propuesto avanzar en su compromiso para garantizar una educación para todos y todas y por ello ha definido la educación inclusiva como *“un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de los niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna, y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo”*⁴. Esto, atendiendo a lo planteado por el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 4 que convoca a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, lo que nos conduce a orientar un sistema educativo que garantice condiciones que contribuyan a que las personas alcancen su desarrollo integral y a que el país logre lo propio soportado en la equidad, la legalidad y el emprendimiento.

En este marco, esta Cartera enfatiza en la necesidad de ser pertinente y soportarse en las potencialidades de los estudiantes para abordar los retos y eliminar barreras. En determinados contextos identificar a las personas por sus problemas de salud mental podría generar un estigma que dificulta la inclusión.

- El desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

El desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes es un proceso de transformación continuo, complejo y sistémico que vive el ser humano a partir de sus capacidades, habilidades,

2 Artículo 3º. Ley 1616 de 2013.

3 *“ABECÉ sobre la salud mental, sus trastornos y estigmas”*. Consultado en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/abc-salud-mental.pdf>

4 Artículo 2.3.3.5.1.4. Decreto 1075 de 2015.



potencialidades y experiencias, que contribuye a la construcción de su identidad, a la configuración progresiva de la autonomía para construir la propia vida y al afianzamiento del sentido y la responsabilidad colectiva y social⁵. La complejidad del proceso de desarrollo supone que todas las experiencias le aportan en la configuración de sus habilidades y competencias para aproximarse, relacionarse, comprender y construir el mundo individual y social que le es propio.

Una prioridad del Sector Educativo es la comprensión sobre el niño, la niña y el adolescente como constructor activo de su propia realidad, su desarrollo integral, el desarrollo humano, y la realización de sus derechos, el libre desarrollo de su personalidad, planteado como el primer fin de la educación. Todos estos atributos corresponden a una propuesta de promoción de la salud mental.

- De los fines de la educación.

En desarrollo del artículo 67 de la Constitución Política, la Ley General de Educación- Ley 115 de 1994- establece como fines de la educación los siguientes:

“ARTICULO 5º. Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.

2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

(...)

9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.

(...)

12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y

13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.”

El Ministerio de Educación Nacional considera que los fines expuestos están orientados a garantizar una educación y formación integral que permita a los estudiantes su máximo desarrollo como persona, en el marco de su plan de vida. El abordaje holístico en la formación de los alumnos obedece a que el desarrollo de las habilidades sociales y las capacidades de afrontamiento, permiten prevenir enfermedades como la depresión y ansiedad, la anorexia, la bulimia y otros trastornos alimenticios, así como el consumo de sustancias psicoactivas y algunos problemas relacionales, ya que permiten que los niños y adolescentes reaccionen de mejor manera ante situaciones difíciles de la vida diaria, tal como fue argumentado en la exposición de motivos. Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional considera que en términos de salud mental, estos fines son un factor protector frente a los riesgos y los retos que atentan contra la salud mental del estudiantado.

⁵ Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia



Adicional a lo anterior, la Política de Atención Integral a la Primera Infancia y la Adolescencia y la Estrategia “De cero a siempre”, dispuso que se debía garantizar que todos los entornos en los que interactúan los niñas, niños y adolescentes, sean protectores y permitan la materialización de sus derechos frente a situaciones de riesgo.

*“Así, la presente Estrategia se construye desde el concepto de “entorno protector” y del desarrollo de un “entorno protector digital”. En primer lugar, se tiene en cuenta la armonización que propone el gobierno nacional de la política nacional para la infancia y la adolescencia con la Estrategia “De Cero a Siempre” -armonización que también se busca en la presente Estrategia-, en donde se define el concepto de **entorno protector**, como un entorno donde todos -el Estado, los gobiernos, la familia, la institución educativa, las organizaciones de la sociedad y civil y el sector privado- cumplen sus responsabilidades para asegurar que los niños, niñas y adolescentes estén protegidos contra el abuso, la violencia y a explotación. Un entorno protector favorece la salud física, mental, emocional y social de los niños, niñas y adolescentes, y contribuye a acogerlos y a promover identidades y encuentros con su comunidad y su cultura (ICBF-OEI, 2016)”⁶ (subrayado por fuera del texto).*

En la escuela el eje central de esta garantía está en el desarrollo de competencias socioemocionales y ciudadanas, entendidas por el Ministerio de Educación Nacional como un conjunto de habilidades, actitudes, conocimientos y comportamientos que permiten a las personas reconocer y generar interacciones de cuidado y bienestar consigo mismo, con los demás y con el entorno, actuar de manera constructiva, democrática e inclusiva en la sociedad y ejercer sus derechos. Dentro de las competencias socioemocionales priorizadas según el curso de vida y considerando el ciclo educativo, se exponen las siguientes:

| ¿Qué competencias priorizar para Colombia según el curso de vida? | | |
|---|---|---|
| Primera Infancia | Infancia | Adolescencia |
| <ul style="list-style-type: none">- Reconocimiento de emociones- Manejo de emociones- Comportamiento Prosocial- Empatía- Escucha activa | <ul style="list-style-type: none">- Manejo de las emociones- Empatía- Identificación de emociones- Autoconocimiento- Comunicación positiva (asertividad + escucha activa)- Pensamiento crítico- Toma de decisiones- Comportamiento Prosocial- Resiliencia | <ul style="list-style-type: none">- Manejo de las emociones- Empatía- Identificación de las emociones- Autoconocimiento- Toma de decisiones- Pensamiento crítico- Solución de problemas- Comunicación Positiva- Comportamiento Prosocial- Resiliencia- Autoconciencia- Determinación |

Fuente: Elaboración MEN con base en presentación “Desarrollo Socioemocional y de la ciudadanía. Entornos para el desarrollo de las emociones, el cuidado, el ejercicio de DDHH de la niñez, la adolescencia y la juventud: Nuestra prioridad”.

Por ello, continuar con esta meta desde el sector de educación es apuntar directamente al objetivo planteado por el proyecto de ley, de garantizar y procurar que desde edades tempranas, todas las personas gocen de una buena salud mental, que contribuyan con la consecución de los demás derechos y garanticen calidad de vida.

Esto implica, trabajar con las Familias como entornos protectores y establecer alianzas familia–escuela, en procura por la promoción del desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, a través del fortalecimiento de las capacidades de madres, padres, adultos cuidadores para el cuidado, la crianza y la protección, así como para el apoyo en la educación de niñas, niños y

⁶ Esta definición la toma el Convenio del Lineamiento Técnico de la Estrategia Cero a Siempre (Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia. De cero a siempre, s.f.). Negrilla en el Convenio.



adolescentes. De la calidad de las interacciones con las familias depende la estabilidad emocional y por ende este es un aspecto fundamental que debe abordar el sector educativo y para el cual esta Cartera ha diseñado varias orientaciones y herramientas.

4. De la existencia de medidas orientadas a la promoción de la salud mental de los estudiantes de educación preescolar, básica y media.

- Estructura del servicio educativo en relación con la orientación estudiantil.

En virtud de los diferentes preceptos constitucionales, la Ley 115 de 1994 organizó el servicio educativo y estableció como uno de los fines del servicio *“el desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos”*.

La Ley 115 de 1994, atendiendo su objetivo de regular y orientar lo relacionado a la prestación del servicio educativo conforme a las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad colombiana, desarrolló en sus artículos 4, 13 (literal a y f), 92 y 104, lo respectivo al deber y compromiso del Estado, las instituciones educativas y educadores, en la orientación de los educandos como garantía del desarrollo de su personalidad, procurando entregarle a los menores las herramientas necesarias para la toma de decisiones.

En ese orden de ideas, el artículo 40 del Decreto 1860 de 1994 *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales”*, compilado en el Decreto 1075 de 2015, estableció que en todos los establecimientos educativos se prestaría el servicio de orientación estudiantil el cual tiene como objetivo general contribuir al pleno desarrollo de la personalidad de los educandos, en correlación con lo indicado en la Ley 115 de 1994⁷.

En armonía con lo anterior, el artículo 2.4.3.2.2 del Decreto 1075 de 2015, que compiló el Decreto 1850 de 2002 *“por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones”*, hace mención del servicio de orientación y la participación continua de la comunidad educativa en la formación integral de los educandos, en el siguiente sentido:

“Artículo 2.4.3.2.2. Servicio de orientación estudiantil. Todos los directivos docentes y los docentes deben brindar orientación a sus estudiantes, en forma grupal o individual, con el propósito de contribuir a su formación integral, sin que la dirección de grupo implique para el docente de educación básica secundaria y educación media una disminución de su asignación académica de veintidós (22) horas efectivas semanales.

No obstante, para apoyar el servicio de orientación estudiantil, en cumplimiento del artículo 2.3.3.1.6.5. del presente Decreto, las entidades territoriales certificadas **podrán asignar los actuales orientadores escolares a las instituciones educativas, según los criterios que defina el Ministerio de Educación Nacional.** (...)” (subrayado y negrilla fuera del texto).

- De las funciones asignadas a los docentes orientadores.

En ese mismo orden y en ejercicio de las competencias asignadas y con las exigencias generadas por la Ley 1620 de 2013 *“ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y*

⁷ Artículo 2.3.3.1.6.5. Servicio de orientación. Decreto 1075 de 2015



Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”, se creó el cargo de docente orientador, reglamentado por el Ministerio de Educación Nacional en el Decreto 2105 de 2017, que definió los tipos de cargos de docentes y que sobre el docente orientador manifestó que era el responsable de definir los planes o proyectos pedagógicos tendientes a contribuir a la resolución de conflictos, garantizar el respeto de los derechos humanos, contribuir al libre desarrollo de la personalidad de los estudiantes, brindar apoyo a los estudiantes con problemas de aprendizaje, acompañar a los padres de familia, realizar el diagnóstico y seguimiento a los estudiantes que requieran una atención de orientación, y establecer contactos interinstitucionales que apunten al desarrollo del Proyecto Educativo Institucional del establecimiento educativo; fundamentando su quehacer educativo en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 92 de la Ley 115 de 1994, que señala:

“Artículo 92. Formación del educando. *La educación debe favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del educando, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico y a la formación de valores éticos, estéticos, morales, ciudadanos y religiosos, que le faciliten la realización de una actividad útil para el desarrollo socioeconómico del país.*

Los establecimientos educativos incorporarán en el Proyecto Educativo Institucional acciones pedagógicas para favorecer el desarrollo equilibrado y armónico de las habilidades de los educandos, en especial las capacidades para la toma de decisiones, la adquisición de criterios, el trabajo en equipo, la administración eficiente del tiempo, la asunción de responsabilidades, la solución de conflictos y problemas y las habilidades para la comunicación, la negociación y la participación”

El cargo de docente orientador tiene como propósito principal, el “*desarrollar una estrategia de orientación estudiantil en el marco del PEI del establecimiento educativo que permita promover el mejoramiento continuo del ambiente escolar y contribuya a la formación de mejores seres humanos comprometidos con el respeto por el otro y la convivencia pacífica dentro y fuera de la institución educativa*”⁸. Partiendo de ello, se establecieron sus funciones generales, entre las que se destacan:

- Proponer espacios y canales de participación de la comunidad educativa para el cumplimiento de los objetivos institucionales en el mejoramiento del ambiente escolar.
- Realizar reportes de análisis del ambiente escolar y lo utiliza para la reformular la estrategia de la institución para generar un ambiente escolar sano y agradable
- Atender la consulta personal sobre aspectos psicológicos y sociales demandados por estudiantes y padres de familia.
- Identificar factores de riesgo psicosocial que afectan la vida escolar de los estudiantes y propone una estrategia de intervención.
- Diseñar y pone en marcha la escuela de padres para apoyar a las familias en la orientación psicológica, social y académica de los estudiantes.
- Participar en la identificación de riesgos físicos y psicosociales de los estudiantes para incluirlos en el manual de gestión del riesgo de la institución.

Conforme a lo citado y lo contenido en la iniciativa legislativa, el Ministerio de Educación Nacional identifica que el proceso de acompañamiento de los riesgos psicosociales, de orientación psicológica, que pueden afectar la salud mental de los educandos, ya está siendo atendida en las instituciones educativas a través de los orientadores designados.

⁸ Anexo I. Resolución 15683 de 2016 “*Por la cual se subroga el Anexo I de la Resolución 9317 de 2016 que adoptó el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del Sistema Especial de Carrera Docente.*”



De otra parte, el propósito contenido en el proyecto de ley que busca la garantía de la continuidad del servicio educativo y la atención de las situaciones que afecten su desarrollo y aprendizaje continuo, para aquellos estudiantes que presentan trastornos en su comportamiento o en su proceso de aprendizaje es actualmente atendido a través de lo regulado en el Decreto 1421 de 2017 *“Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad”*.

En dicho Decreto, se prevé contar con docentes de apoyo pedagógico, quienes, de acuerdo con el Decreto 2105 de 2017, son los docentes que tienen como función principal *“acompañar pedagógicamente a los docentes de aula que atienden estudiantes con discapacidad, para lo cual deberán: fortalecer los procesos de educación inclusiva a través del diseño, acompañamiento a la implementación y seguimiento a los Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR) y su articulación con la planeación pedagógica y el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI); la consolidación y refrendación del Informe Anual de proceso pedagógico o de competencias; el trabajo con familias; la sensibilización y formación de docentes y los ajustes institucionales para garantizar la atención pertinente a esta población”*.

De otra parte, es preciso recalcar que los docentes orientadores conforme al servicio educativo desarrollan funciones de orientación estudiantil, sin que sea de su competencia intervenir y desarrollar tratamientos integrales a los estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, función propia y exclusiva del sector salud, a través de profesionales de la salud en psicología o psiquiatría, formados y vinculados en las instituciones de salud, para este objetivo.

Por lo anterior, es pertinente indicar que las herramientas requeridas para la identificación de la salud mental, están bajo la experticia y competencia del sector salud, desde donde se orienta la caracterización de la población por parte de las entidades prestadoras de salud, responsables de prestar esta atención y en lo pertinente remitir estos informes a la secretaría de educación territorial o a los establecimientos educativos para generar estrategias en conjunto de orden intersectorial para su intervención. Con lo cual se propende por un proceso formativo que permita contar con herramientas que generen alarmas oportunas para la identificación de problemas de salud mental en los estudiantes.

5. De los programas de capacitación al personal de los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado

Sobre lo planteado en el artículo 5 del proyecto de ley respecto a los programas de capacitación, el Ministerio de Educación Nacional comparte el interés y necesidad de fortalecer las capacidades de los educadores para que logren implementar desde su rol pedagógico las acciones de prevención y promoción para mejorar el desarrollo socioemocional como factor que contribuye a una mejor salud mental.

No obstante, es necesario indicar que, conforme al ordenamiento sobre carrera docente compilado en el Decreto 1075 de 2015 en lo que refiere a los programas de capacitación, es indispensable que el proyecto de ley señale indicaciones encaminadas a fortalecer las estrategias de capacitación de los programas de capacitación que definen las entidades territoriales y que por supuesto acompañará el Ministerio de Educación Nacional.

Lo anterior tiene como fundamento lo contenido en los artículos 2.4.2.1.3.5.1. y siguientes del Decreto 1075 de 2015, los cuales tienen como objetivo dar cumplimiento al artículo 111 de la Ley



115 de 1994, es decir transformar, fortalecer y cualificar las prácticas pedagógicas de los docentes y directivos docentes oficiales, y para ello se considera acertado que en atención a la descentralización del servicio y a sus competencias, las entidades territoriales recogieran sus expectativas, necesidades o programas pedagógicos y los materializaran a través de una propuesta orientada al fortalecimiento de la educación a través de la capacitación de los educadores.

En cumplimiento de lo anterior y tal como lo contextualiza el marco normativo enunciado, les corresponde a las entidades territoriales certificadas, identificar las necesidades de fortalecimiento educativo de los docentes y directivos docentes, hacer visible dicha necesidad y establecer las soluciones de capacitación a través de la elaboración del plan territorial de formación docente, el cual es elaborado y asesorado de la mano de los Comités Territoriales de Formación Docente.

Tal como lo ha señalado este Ministerio, la planeación para la formación docente es un proceso que busca organizar y proyectar los actores, los escenarios de trabajo y las acciones conducentes a cualificar la labor pedagógica y educativa que cumplen los docentes en las instituciones educativas de las entidades territoriales en el país y con ello buscar a su vez, mejorar la calidad de la educación en los establecimientos educativos.

Ahora, los Planes Territoriales de Formación Docente - PTFD son planes de carácter estratégico e indicativo en el marco del plan de apoyo al mejoramiento de la calidad y plan sectorial de la región, que se hace operativo y ejecutable a través del plan operativo anual de cada entidad.

De acuerdo con lo anterior, y verificado el texto de la iniciativa del proyecto, el Ministerio de Educación Nacional considera oportuno y técnicamente viable que se fortalezcan las capacidades de los educadores a través de procesos de formación en los planes de formación territorial docente, y se busque actuar de manera dinámica ante la necesidad de las regiones y de formación de los educadores, sin desconocer el trabajo que se ha venido elaborando desde la expedición del Decreto 709 de 1996 *“por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional”*, compilado en el Decreto 1075 de 2015.

Ahora bien, dada la pertinencia que esta Cartera encuentra para fortalecer las capacidades de los educadores del país, se recomienda que se haga más claro en el proyecto de ley los conceptos de enfermedad mental, trastorno mental y problemas mentales y de los eventos en salud mental, pues se trata de situaciones con significados, implicaciones y compromisos diferentes, máxime cuando se trata de identificar su presencia en niñas, niños, adolescentes y jóvenes para ser reportados oficialmente por los establecimientos educativos y las secretarías de educación, siendo el CONPES de Salud mental aprobado en 2020, una herramienta que pueda dar orientación al respecto.

De igual forma, el alcance de la formación debe ser para el desarrollo de procesos pedagógicos en el marco del desarrollo socioemocional según directrices y políticas del Ministerio de Educación Nacional, toda vez que la realización de diagnósticos mencionada en la iniciativa es una labor propia de profesionales del sector de la salud.

6. De la existencia de medidas orientadas a la promoción de la salud mental de los estudiantes de educación superior.



El Ministerio de Educación Nacional resalta la importancia de este tipo de iniciativas, que constituyen esfuerzos loables para atender las necesidades de esta población. En el mismo sentido existen diversas acciones que se han venido desarrollando desde el ámbito funcional del Sector educativo, tendientes a garantizar la salud mental de los estudiantes en todos los niveles, desde un enfoque intersectorial y multidimensional.

Dentro de las acciones en la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental con las instituciones de educación superior del país, esta Cartera ha aunado esfuerzos que se concretan en dos principales líneas de trabajo:

- Estrategia *“El bienestar en tu mente”*.

En conjunto con la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, Sistema Universitario Estatal SUE, Red de Instituciones Técnicas Profesional Tecnológicas y Universitarias Públicas Red TTU, Fondo de Desarrollo de la Educación Superior FODESEP y con el apoyo de la Asociación Colombiana de Facultades de Psicología ASCOFAPSI, el Ministerio de Educación Nacional pone a disposición una serie de recursos digitales, para prevenir los problemas de salud mental y promover hábitos saludables en los estudiantes, profesores y todos aquellos que hacen parte de la comunidad educativa del país, el cual puede ser consultado en el enlace: <https://contenidos.colombiaaprende.edu.co/bienestar-en-tu-mente>.

- CONPES 3992 *“Estrategias para la promoción de la Salud Mental en Colombia”*.

Mediante este instrumento, el Ministerio de Educación Nacional espera para el 2022 tener identificados y analizados los factores de protección y de riesgo que inciden en la salud mental de los estudiantes de educación superior, con el fin de que las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, establezcan las intervenciones pertinentes, relacionadas con el diseño y socialización de orientaciones para la promoción de salud mental y prevención de problemas y trastornos mentales en educación superior. Lo anterior permitirá que las instituciones de educación superior refuercen los factores de protección que influyen en la salud mental, y reduzcan los factores de riesgo para la incidencia de violencias, consumo de sustancias psicoactivas, problemas y trastornos mentales.

La identificación de factores se ha venido adelantando desde el 2019, en alianza con la Red de Instituciones de Servicios Universitarios de Atención Psicológica, Redlsuap (con aval de Ascofapsi desde 2019), la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior para la Discapacidad, RedCiesd y Fundamental Colombia.

Finalmente, resulta conveniente resaltar que frente a la actual situación de pandemia, el sector de educación superior, ha respondido con programas de fomento a la salud mental que incluyen actividades de cultura, deporte y desarrollo humano y que han tenido la participación de estudiantes, docentes, personal administrativo de las instituciones de educación superior en diferentes regiones del país, con el apoyo de expertos que han compartido su experiencia y conocimiento y cuyas reflexiones se encuentran publicadas en la galería de videos de la página www.ascun.org.co

7. Del análisis del articulado.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones a continuación, el Ministerio de Educación Nacional presenta el análisis a cada uno de los artículos del proyecto de ley:



- De los contenidos dispuestos en los artículos 1, 6, 7 y 8 de la iniciativa.

El artículo 1° establece el objeto del proyecto e incluye como finalidad dictar disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, especialmente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, a partir de la inclusión de programas específicos en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas.

En el artículo 6° se establece la obligación directa para que las IES, a través de sus Oficinas de Bienestar Universitario desarrollen en conjunto con el área de Salud Universitaria, programas y planes específicos de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, dentro de los cuales se deberá incluir un plan anual de conferencias mensuales sobre salud mental. Las actividades desarrolladas serán objeto de seguimiento y vigilancia por parte del Ministerio de Educación Nacional, debiendo las instituciones de educación superior, rendir un informe anual de las actividades antes del 30 de noviembre de cada anualidad.

El artículo 7° que fija los lineamientos para la atención de estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en las IES, dispone que estas instituciones deben garantizar para este grupo poblacional un tratamiento integral, en el que se prolonguen los procesos de seguimiento desde el ingreso de los estudiantes, hasta el abandono del plantel educativo, con la finalidad de que se les proporcione apoyo a tiempo, a mediano y largo plazo.

El artículo 8° prioriza la atención de estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, por lo que ellos deberán tener a su alcance, canales adecuados y expeditos de comunicación, para que a lo largo del período educativo, estos puedan acudir a citas médicas prioritarias cuando así lo consideren conveniente, en especial cuando se esté en época de evaluación académica.

Teniendo en cuenta los postulados expuestos sobre autonomía universitaria, esta Cartera encuentra que no resulta procedente que a través de una Ley se implementen programas específicos en las IES, ya que esto afectaría directamente en el desarrollo de sus programas académicos y sus programas de bienestar previstos por ellas, y en consecuencia afectaría dicha garantía.

En ese contexto, resulta oportuno destacar que el modelo de bienestar universitario es definido por cada institución de educación superior en ejercicio de su autonomía y de acuerdo con el presupuesto que de manera autónoma destine a los programas, planes y proyectos que decida priorizar, por lo que establecer la obligación a las Universidades de crear "*programas y planes específicos de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental*", implica una afectación a su autonomía constitucional por definir los programas a ofrecer a los estudiantes en el marco del mencionado bienestar universitario.

De igual manera imponer a las IES la obligación de garantizar para este grupo poblacional un tratamiento integral, en el que se prolonguen los procesos de seguimiento desde el ingreso de los estudiantes, hasta el abandono del plantel educativo, con la finalidad de que se les proporcione apoyo a tiempo, a mediano y largo plazo, es casi convertirlas en IPS en lo que a la salud mental se refiere. En ese punto, este Ministerio sugiere que podría plantearse que en el marco de la autonomía universitaria se fomente la creación de programas de promoción de la salud y mental y prevención del trastorno mental sin delegar obligaciones de diagnóstico y tratamiento que están en cabeza de las EPS a través de su IPS.



Sobre el establecimiento de conferencias anuales y los requisitos impuestos para su desarrollo, esta Cartera recuerda que las Instituciones de Educación Superior tienen el derecho de definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, por lo que esta actividad y su desarrollo se encuentran inmersas en la autonomía de las IES. De igual forma, frente a las obligaciones de brindar un tratamiento oportuno, esta Cartera considera que a las IES, como prestadoras del servicio público de la educación, no se les puede exigir que *“garanticen a los estudiantes que presentan signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, un tratamiento integral”* pues desborda su misión y asignan responsabilidades que no corresponden al sector educativo.

- Del artículo 3.

El proyecto propone que los Ministerios de Salud y de Educación Nacional generen estrategias y programas específicos de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental y garanticen que todos los establecimientos educativos incluyan dentro de su plan de estudios conferencias mensuales sobre salud mental, en las cuales se explique a los estudiantes los tipos de enfermedades mentales que existen, los signos y síntomas de dichas enfermedades y los tratamientos para estas. Plantea que las conferencias deberán ser impartidas por profesionales de la psicología y con preferencia con posgrados en psicología clínica según los diferentes grupos de edad.

Frente a esta disposición, resulta necesario destacar que el sector educativo tiene como propósito desarrollar en la formación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, habilidades para el manejo adecuado de sus emociones, promover la inteligencia emocional y aprender a manejar emociones como el estrés, la ansiedad o la depresión. Estas son competencias que no se desarrollan con una conferencia, sino que, como toda competencia, además de la información (saber) exige una puesta en acción planeada pedagógicamente en la práctica docente para que los estudiantes utilicen ese conocimiento en situaciones reales en su contexto (saber hacer) y está mediada por sus actitudes, intereses y particularidades como persona (saber ser).

Esto ocurre actualmente con la alianza establecida entre las Carteras de Salud y Educación frente a la estrategia *“Emociones conexión vital”*, que busca fortalecer, además de estas competencias, la resiliencia como competencia socioemocional que les permitirá a niñas, niños y adolescentes, aún en situaciones de violencia y de vulneración, aprender a manejar las situaciones difíciles y cumplir sus proyectos de vida. Por ello, el Ministerio de Educación Nacional, pone a disposición de los establecimientos educativos los materiales *“Emociones para la vida”* y *“Paso a Paso”* como secuencias didácticas para desarrollar estas competencias en los estudiantes de cada uno de los grados.

De otra parte, esta Cartera considera que explicar a los estudiantes los tipos de enfermedades mentales que existen, los signos, síntomas y tratamientos de las mismas, a través de profesionales de la psicología, pedagógicamente no genera empatía hacia quienes experimentan dificultades de este orden, sino que por el contrario, los obligan a enfocarse en la dificultad, la enfermedad, sus complejidades, lo cual está lejos de reconocer a las personas por todas sus características y aportar a su desarrollo, en el marco de un contexto de inclusión.

En síntesis, conferencias con profesionales de salud externos a la institución y al proceso pedagógico, centrado en la enfermedad y no en la potencialidad no son estrategias que pedagógicamente contribuyan al desarrollo de competencias socioemocionales, que aportan a la salud mental.



De igual forma, el Ministerio de Educación Nacional considera que el parágrafo 2 del artículo 3 que propone que “(...) Los establecimientos educativos a los que se refiere el presente artículo, deberán presentar a las Secretarías de Educación Distritales o Municipales antes del 30 de noviembre de cada año, un informe integral de gestión y resultados sobre dichas capacitaciones, así como un registro sobre el número de estudiantes que han manifestado tener signos o síntomas de enfermedades mentales”, no está bien orientado dado que al tratarse de conferencias, el tipo de resultados que se puede esperar difícilmente va más allá de la asistencia. Exigir un registro de estudiantes con síntomas o signos de enfermedades mentales, se puede convertir para la institución educativa en un proceso que, lejos de reconocer y respetar la diversidad para dar una respuesta pertinente, puede llevar a una estigmatización que puede acarrear discriminación y rechazo.

La caracterización de los estudiantes debe ser realizada por profesionales con conocimientos en el tema, dado que los registros que los establecimientos educativos podrían llevar a una dudosa veracidad sobre los estudiantes que han manifestado tener signos o síntomas de enfermedades mentales. No obstante, actualmente en caso de que un maestro o docente orientador logre identificar, según el comportamiento del estudiante, un supuesto riesgo de consumo de sustancias psicoactivas o de conducta suicida, éste debe reportar de inmediato y según la situación, activar la alerta correspondiente para su atención, en el marco de la ruta de atención integral a la convivencia escolar, donde posteriormente se comunicará a la familia.

Por último, el Ministerio de Educación Nacional considera en relación con las obligaciones de recolectar información y construir un registro con información sensible de menores de edad, que la disposición podría resultar contraria a la Ley 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, que dispone en su artículo 7º que para asegurar el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes, queda proscrito el tratamiento de datos personales de los mismos, salvo aquellos datos que fueren de naturaleza pública.

Sobre el tratamiento estatutario a estas temáticas la Corte Constitucional, en *Sentencia C-877 de 2005*⁹, dispuso que:

*“Las entidades públicas pueden exigir, almacenar y difundir informaciones que reposan en sus archivos, para lo cual pueden crear bases de datos que faciliten dicho procedimiento, pero a su vez las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar los datos allí consignados. Con todo, es indispensable tener en cuenta la índole de esa información para determinar si una regulación en tal sentido demandaría la intervención del legislador estatutario. Habrá de considerarse si tales datos personales son privados y en esa medida se compromete la intimidad de las personas o si, por el contrario, son públicos y por ello no se encuentran sustraídos del conocimiento general. **En el primer caso la puesta en circulación de esa clase de datos podría involucrar la afectación del derecho a la intimidad de las personas y por contera sería necesario que tal regulación estuviera contenida en una ley estatutaria, justamente por tocar el núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data.** Pero, en el segundo caso tal exigencia no resultaría aplicable por cuanto son datos que por ingresar en la órbita de lo público no afectan en nada dicho núcleo esencial”* (subrayado por fuera del texto).

Y respecto del tratamiento de los datos sensibles, en sentencia C- 748 de 2011 manifestó que “(...) en tanto los datos sensibles pertenecen a la esfera de la intimidad de las personas, (...) todo acto de divulgación mediante los procesos genéricos de administración de datos personales, distintos a las posibilidades de divulgación excepcional descritas en el fundamento jurídico 2.5.-

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-877 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



artículo 6º Ley 1581 de 2012- *del presente análisis, se encuentra proscrita. Ello en la medida que permitir que información de esta naturaleza pueda ser objeto de procesos ordinarios de acopio, recolección y circulación vulneraría el contenido esencial del derecho a la intimidad.*”, estableciendo que dichas excepciones por tocar el núcleo fundamental del derecho a la intimidad debían ser definidas por el legislador estatutario.

Por tal razón, y teniendo en cuenta que el párrafo 2, del artículo 3 del proyecto desarrolla una de las excepciones estatutarias a la protección del derecho a la intimidad de los menores de edad y del manejo de los datos sensibles, se recomienda analizar si lo dispuesto en el párrafo requiere surtir el trámite especial de las leyes estatutarias contenido en el artículo 152º y 153º de la Constitución Política, dado que las disposiciones pueden afectar el núcleo fundamental del derecho de intimidad y habeas data de los menores y más aún cuando los derechos de este grupo poblacional, en virtud del artículo 44º de la Constitución Política, prevalecen sobre los demás.

- Del artículo 4.

El artículo 4 dispone los lineamientos para un tratamiento integral en la atención de estudiantes que presentan signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media.

El Ministerio de Educación Nacional identifica que este artículo se podría enfocar en las competencias que a por perfil y misión del sector pueden desarrollar los docentes orientadores en las instituciones educativas y precisar los demás aspectos que la función de implementación de tratamientos integrales como propósito requerido en el proyecto de ley, que se podría armonizar con atenciones brindadas por el sector salud.

Lo propio de los establecimientos educativos y del sector educativo es garantizar una educación pertinente y de calidad para todas y todos, en términos de inclusión y equidad en la educación. En este sentido, al hablar de “*tratamiento integral*” y de “*procesos de seguimiento*” más que de acompañamiento pedagógico, plantea una propuesta segregadora, que puede poner en riesgo su pertenencia al grupo de pares. El término “*tratamiento*” pone al estudiante en un rol de paciente y no de sujeto activo de derechos en proceso de formación y de desarrollo integral.

- Del artículo 5.

El artículo 5 propone que las secretarías de educación, realicen capacitaciones semestrales a los docentes y personal administrativo, otorgándoles la información y herramientas necesarias para la identificación de los signos y síntomas de las enfermedades mentales.

Frente al particular, el Ministerio de Educación Nacional argumenta que la disposición debería estar orientada a que la formación y capacitación a educadores se realice según sus competencias pedagógicas para el reconocimiento, manejo y regulación de emociones en el marco de las competencias ciudadanas y socioemocionales. Lo anterior dado que identificar signos y síntomas de enfermedades es una función propia de los profesionales de la salud, mientras que la responsabilidad de los educadores radica en formarse para el desarrollo de estrategias pedagógicas para lograr que todos y cada uno de sus estudiantes aprendan a reconocer, regular y manejar sus emociones, convivir e interactuar con otros y construir sus proyectos de vida, evitando la estigmatización.

- Del artículo 9.



El proyecto plantea que para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 25 años, puedan tener un diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales a partir del uso de tecnologías de la información y la comunicación, los Ministerios de Salud y de la Protección Social y de Educación Nacional, deberán desarrollar programas específicos en las diferentes instituciones educativas.

En relación con este artículo, esta Cartera considera que la asignación planteada desborda el ámbito de competencias y misionalidad del Ministerio de Educación Nacional habida consideración de que éste en su calidad de cabeza del Sector Educativo, no tiene dentro de sus competencias avanzar en diagnósticos ni tratamientos relacionados con la salud.

III. IMPACTO FISCAL.

Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley, deben incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas, dado que lo planteado en la iniciativa podría generar un impacto en las finanzas del sector educativo.

Contrario a lo manifestado en el proyecto de ley, la iniciativa legislativa puesta a consideración tiene implicaciones fiscales dado que impone nuevas obligaciones a los establecimientos educativos de preescolar, básica y media y a las instituciones de educación superior, en relación con las adecuaciones a realizar para poder brindar atención y tratamiento a los estudiantes que pueden llegar a presentar afectaciones a su salud mental, situación que además de representar un impacto fiscal, no está tomando en consideración el ámbito de competencias y misionalidad del sector educativo y el marco constitucional de la autonomía universitaria.

De igual forma, el establecimiento de las conferencias anuales y los contenidos mínimos de desarrollo de las mismas, exige una asignación presupuestal dado que implicaría la contratación de personal profesional y auxiliar con formación en programas que tengan que ver con salud mental, monto que dependería directamente del número de estudiantes y la cantidad de establecimientos educativos e instituciones de educación superior públicas a cubrir. Adicionalmente, en el caso de las IES privadas se debería considerar si una exigencia como la planteada no se vería reflejada en el incremento de los costos de los derechos pecuniarios que pagan los estudiantes (matriculas, certificados, derecho a grado, entre otros).

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos en la Sentencia C-502 de 2007:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los



instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional sugiere se eleve la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que se analice el impacto fiscal de la iniciativa, en aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

IV. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa sugiere tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La forma en la que fueron planteadas las obligaciones relacionadas con la promoción de la salud mental de los estudiantes, no debería ser asumida sólo por el Sector Educación dado que el diagnóstico y el tratamiento de trastornos, enfermedades o eventos en salud mental están fuera de las competencias asignadas al Ministerio de Educación Nacional, secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, establecimientos educativos y docentes, en relación con el proceso formativo de los estudiantes. El asumir estas nuevas funciones implicaría un ajuste estructural tanto a las funciones, objetivos y estructura del Ministerio de Educación Nacional, lo cual en virtud del artículo 154 de la Constitución, es de iniciativa legislativa privativa del Gobierno Nacional, y la modificación de las normas de carácter orgánico relacionadas con las funciones asignadas a las entidades territoriales en relación con el servicio público de educación.
- Es importante que la iniciativa legislativa tenga en cuenta las medidas adelantadas tanto en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media como en las instituciones de educación superior, y que dan cuenta del compromiso existente entre el Gobierno Nacional y la efectiva materialización del derecho a la salud mental de los estudiantes. Estas adelantadas en el marco de las competencias del sector educación, para evitar duplicidad normativa y la dispersión de los esfuerzos del Estado en la materia.
- Las disposiciones contenidas en los artículos 1, 6, 7 y 8 podrían ir en contravía del principio de autonomía universitaria, puesto que por mandato constitucional, las instituciones de educación superior cuentan con las facultades necesarias para administrar y definir la destinación de sus recursos y el establecimiento de sus programas de bienestar universitario.
- Adicional a lo anterior, la iniciativa estaría atribuyendo a la IES obligaciones propias de las de IPS en lo que tiene que ver con la salud mental de sus estudiantes y no tiene en cuenta que lo dispuesto puede encarecer los pagos que realizan los estudiantes por concepto de matrículas, derechos de grado entre otros, a las IES privadas; razón por la cual este Ministerio considera que lo procedente sería dejar el fomento de programas de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental a las IES, para que lo aborden dentro del marco de la autonomía Universitaria.
- Las medidas planteadas en el artículo 3 no son viables pedagógicamente dado que explicar a los estudiantes los tipos, signos, síntomas y tratamientos de enfermedades mentales



mediante conferencias, no genera empatía hacia quienes experimentan dificultades de este orden, en el marco de un contexto de inclusión. Adicional a lo anterior, se debe si la iniciativa debe ser tramitada como ley estatutaria, siguiendo el procedimiento determinado en la Constitución Política, Ley 3 de 1992 y la Ley 5 de 1992, dado que la misma puede afectar de manera directa el núcleo esencial del derecho a la intimidad y habeas data de los menores de edad en relación con la recolección de la información señalada en el parágrafo 2 de este artículo.

- Frente al artículo 5, relativo al fortalecimiento de programas de capacitación dirigidos a los educadores de establecimientos educativos oficiales, este Ministerio considera que la disposición es inconveniente, por cuanto no debe entregarse a los docentes la función de tratar los signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, y prestar un tratamiento integral a los educandos, en razón a que estos asuntos corresponden a profesionales del sector salud. En cualquier caso, se reitera que la atribución de desarrollar e implementar Planes de Formación Territorial Docente – PFTD, se encuentra a cargo de las entidades territoriales certificadas en educación, en virtud del principio de descentralización contenido en los artículos 356 y 357 de la Constitución, y desarrollados en la Ley 715 de 2001. Para que lo propuesto sea procedente, la disposición debería estar orientada a que la formación y capacitación a educadores se realice en el marco de sus competencias pedagógicas para el reconocimiento, manejo y regulación de emociones, según lo dispuesto dentro de las competencias ciudadanas y socioemocionales
- Es necesario contemplar el impacto fiscal que generaría en el sector educativo la implementación de la norma, dado que para el cumplimiento de lo dispuesto se requiere la contratación de personal especializado y la adecuación de las entidades, instituciones e institutos a las nuevas funciones; con el fin de conocer su incidencia en el marco fiscal de mediano plazo.
- Finalmente, este Ministerio expresa su disposición, con el fin de aclarar los procesos técnicos que se consideren en el marco de la temática de esta iniciativa legislativa.