



La educación  
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

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

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 11-11-2020 9:04:22 PM

Al contestar cite este No. 2020-EE-228388 FOL:4 ANEX:0

Origen: Asesores del despacho

Destino: Congreso de la República de Colombia / ORLANDO ANÍBAL GUERRA

RESOLUCIÓN de Concepto al Proyecto de Ley No. 390 de 2020 Cámara

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 390 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. 390 de 2020 Cámara, ***"Por medio de la cual se establecen políticas de atención integral en salud mental para el personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"***.

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

Cordialmente,

  
**MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: HH.SS. Juan Luis Castro Córdoba, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Antonio Sanguino Páez, Victoria Sandino Simanca Herrera, Gustavo Bolívar Moreno y HH.RR Fáber Alberto Muñoz Cerón, María José Pizarro Rodríguez, Norma Hurtado Sánchez (Ponente), Ángela María Robledo Gómez, Fabián Díaz Plata (Ponente).  
Ponente: H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal.

Aprobó: 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. 390 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se establecen políticas de atención integral en salud mental para el personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones ”**

## **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **Objeto**

La iniciativa tiene por objeto promover, apoyar y atender de forma efectiva el ejercicio pleno del derecho a la salud mental del personal de salud que presta sus servicios dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia a través de la creación de una *Política de atención integral preventiva en salud mental para el personal de salud* a cargo del Ministerio de Salud y de la Protección Social, el establecimiento de protocolos de seguimiento a las medidas legales existentes en materia de salud mental, rutas de atención de denuncias de situaciones que afecten la salud mental del personal de las áreas de la salud y la incorporación dentro de los procesos de educación y formación de políticas tendientes a prevenir afectaciones o vulneraciones al derecho a la salud mental del personal de estas áreas.

### **Motivación**

La exposición de motivos señala la necesidad de dar un nuevo lugar en la agenda legislativa a la salud mental, dado que avances normativos, como la Ley 1616 de 2013 “*Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones*”, no son suficientes para responder a las necesidades de los trabajadores de la salud, las cuales se han visto acrecentadas debido a la atención a la emergencia sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID-19.

El proyecto de ley busca incluir medidas en materia de salud mental, focalizadas en los trabajadores de la salud, como paso fundamental para comprometer al Estado con el cuidado psicológico de los colombianos, dado que son estos profesionales y trabajadores los que se encuentran en uno de los escenarios laborales más expuestos a situaciones de estrés y agotamiento físico y mental.

De igual manera, en la exposición de motivos queda de manifiesto el preocupante panorama que enfrentan los trabajadores de la salud del país en materia de salud mental, dado que adicional a las condiciones de sobrecarga laboral en condiciones normales, se han sumado nuevas obligaciones en el marco de la pandemia, lo que los hace más propensos a problemas y/o trastornos mentales, siendo necesario emprender acciones de promoción, prevención y atención integral para este grupo específico de la población.

De la lectura de la exposición de motivos, el Ministerio de Educación Nacional da cuenta que la problemática a resolver se encuentra debidamente fundamentada, no obstante, en relación con las medidas planteadas en el contexto educativo, los autores omiten analizar si las funciones a asignar a esta Cartera están en línea con su estructura y objetivos, y si las implicaciones de lo dispuesto son congruentes con los principios constitucionales que protegen el accionar de las instituciones de educación superior, en las cuales se imparten programas del área de la salud. Así mismo, la iniciativa no expone el impacto fiscal de la iniciativa ni los recursos con los cuales se financiará lo dispuesto.



## 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 del artículo 8, relacionado con las medidas de protección del derecho a la salud mental en la formación del personal de salud. El artículo dispone lo siguiente:

**“Artículo 8°. Medidas de protección del derecho a la salud mental en la formación del personal de salud.** El Ministerio de Educación Nacional promoverá e implementará lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental del personal de salud durante su proceso educativo y formativo.

**Parágrafo.** Las disposiciones en este artículo contemplarán a los y las profesionales de la salud que ejerzan el Servicio Social Obligatorio y serán aplicables dentro del ámbito funcional y legal de la Ley 1917 de 2018. Así mismo el Ministerio de Salud y Protección Social y los entes territoriales garantizarán formación y actualización permanente en acciones de promoción y prevención de la salud mental para el personal de la salud en los términos del artículo 19 de la Ley 1616 de 2013.”

El Ministerio de Educación Nacional encuentra que la iniciativa legislativa resulta conveniente, toda vez que atiende a las necesidades del personal de la salud y la misma se encuentra alineada con los esfuerzos que ha venido desarrollando esta Cartera ministerial desde su competencia, en relación con la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental en las instituciones de educación superior del país.

Con el fin de contribuir en el fortalecimiento del proyecto de ley, se sugiere precisar la fundamentación sobre el artículo 8, dado que, una vez revisada la exposición de motivos, no se encuentra la argumentación que justifique el *por qué* y el *cómo* de las medidas planteadas en este artículo. Por lo anterior, se recomienda tener en cuenta las funciones asignadas al Ministerio de Educación Nacional en el Decreto 5012 de 2009 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias”*, así como la autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política, que rige a las instituciones de educación superior en lo relacionado con el manejo de sus programas de bienestar universitario.

Sobre el primer aspecto, el Decreto 5012 de 2009 definió como funciones del Ministerio de Educación Nacional formular la política nacional de educación, 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, evaluar la prestación de este servicio y establecer mecanismos de promoción de aseguramiento de la calidad, entre otras; de las que no se puede derivar la competencia directa de promover e implementar lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental del personal de salud durante su proceso educativo y formativo, puesto que el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con la estructura, ni la capacidad técnica y presupuestal para asumir de forma autónoma la obligación. De aprobarse la obligación propuesta, se podría incurrir en un vicio de constitucionalidad, puesto que la misma implicaría la modificación de la estructura y objetivos de este Ministerio, que en virtud del artículo 154 constitucional, es de iniciativa legislativa privativa del gobierno nacional.

Sobre el segundo aspecto relacionado con la autonomía universitaria, es importante resaltar que la priorización de implementar lineamientos relacionados con la salud mental en los programas de formación podría estar en contraposición del artículo 69 de la Constitución Política reglamentado por la Ley 30 de 1992 *“Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”*, que en su artículo 28 y 29 plantean:



**“Artículo 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.

**Artículo 29.** La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:

- a. Darse y modificar sus estatutos;
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;
- c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;
- d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;
- e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;
- f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y
- g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

**Parágrafo.** Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y c) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES.”

Teniendo en cuenta lo anterior, la autonomía universitaria implica la capacidad de las instituciones de educación superior para definir sus programas académicos y establecer las actividades encaminadas a fomentar el bienestar universitario. El concepto de bienestar universitario es definido en el artículo 117 de la Ley 30 de 1992 como el conjunto de actividades orientadas al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo. El Consejo Nacional de Educación Superior - CESU es el encargado de determinar las políticas de bienestar universitario, siendo el Consejo Académico de cada institución el responsable de decidir sobre el desarrollo del mismo<sup>1</sup>. En el mismo sentido, 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, establecen 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 decidan destinar 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.

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*

<sup>1</sup> Artículo 69. Ley 30 de 1992.



*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».*

Por lo anterior, y dado que son las instituciones de educación superior en el marco de su autonomía las que pueden definir o no la implementación de la propuesta en desarrollo de sus programas académicos o de bienestar universitario, el Ministerio de Educación Nacional sugiere reformular el artículo en el sentido de proponer que en el marco de la autonomía universitaria las instituciones que tengan programas de formación en salud fomenten programas para la promoción de la salud mental de dichos estudiantes.

De otra parte, tal como se señaló anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional desde sus competencias, ha venido adelantando tendientes a la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, desde un enfoque intersectorial y multidimensional, en conjunto con las instituciones de educación superior del país y que hoy se concentran en dos líneas de trabajo:

La primera es la estrategia “*El bienestar en tu mente*”, que fue desarrollada por el Gobierno Nacional en conjunto con la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, el Sistema Universitario Estatal SUE, la Red de Instituciones Técnicas Profesional Tecnológicas y Universitarias Públicas Red TTU, el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior Fodesep y con el apoyo de la Asociación Colombiana de Facultades de Psicología Ascofapsi. Con esta estrategia, se 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, que puede consultarse en el enlace: <https://contenidos.colombiaaprende.edu.co/bienestar-en-tu-mente>.

La segunda es la desarrollada en el marco del CONPES 3992 “*Estrategias para la promoción de la Salud Mental en Colombia*”, con la cual 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 estos factores se ha venido adelantando desde el 2019, en alianza con la Red de Instituciones de Servicios Universitarios de Atención Psicológica, RedIsuap (con aval de Ascofapsi desde 2019), la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior para la Discapacidad, RedCiesd y Fundamental Colombia.



En consecuencia, se sugiere reconsiderar el texto “*El Ministerio de Educación Nacional promoverá e implementará lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental del personal de salud durante su proceso educativo y formativo*”, teniendo en cuenta que excede las competencias del Ministerio de Educación Nacional y estudiar la posibilidad de reformularlo en el marco de la autonomía universitaria.

### III. IMPACTO FISCAL.

Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley, 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, como se encuentra redactada actualmente, podría generar un impacto en las finanzas del sector educativo.

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.

### IV. RECOMENDACIONES

De las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa y sin desconocer la importancia de la finalidad perseguida por la iniciativa, considera necesario replantear el artículo 8 de la iniciativa, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones técnicas:

- La redacción propuesta desconoce las competencias funcionales del Ministerio de Educación Nacional, establecidas en el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009 y su aprobación podría conllevar a una modificación en la estructura y objetivos de esta Entidad, aspectos que según el artículo 154 constitucional, son de iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional.



- Las Instituciones de Educación Superior gozan de autonomía universitaria para definir lo relacionado a sus programas académicos y de bienestar universitario, dentro del cual se incluye la promoción de la salud mental de los estudiantes y la prevención de trastornos mentales, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política y lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Por tal razón, no se podría establecer la obligación al Ministerio de Educación Nacional de promover e implementar lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental del personal de salud durante su proceso educativo y formativo, puesto que lo planteado implicaría la imposición de medidas a las IES y la vulneración de la autonomía reconocida constitucionalmente, en relación con la administración de sus recursos y la definición de sus programas académicos y de bienestar universitario.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional propone la siguiente redacción, en relación con lo dispuesto en el párrafo del artículo analizado.

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR MINEDUCACIÓN
<p><b>Artículo 8°. Medidas de protección del derecho a la salud mental en la formación del personal de salud.</b> El Ministerio de Educación Nacional promoverá e implementará lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental del personal de salud durante su proceso educativo y formativo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las disposiciones en este artículo contemplarán a los y las profesionales de la salud que ejerzan el Servicio Social Obligatorio y serán aplicables dentro del ámbito funcional y legal de la Ley 1917 de 2018. Así mismo el Ministerio de Salud y Protección Social y los entes territoriales garantizarán formación y actualización permanente en acciones de promoción y prevención de la salud mental para el personal de la salud en los términos del artículo 19 de la Ley 1616 de 2013.</p>	<p><b>Artículo 8°. Medidas de protección del derecho a la salud mental en la formación del personal de salud.</b> <u>Las Instituciones de Educación Superior que tengan programas académicos de formación en salud, podrán en el marco de su autonomía, promover e implementar</u> lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental de <u>sus estudiantes.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> Las disposiciones en este artículo contemplarán a los y las profesionales de la salud que ejerzan el Servicio Social Obligatorio. Así mismo el Ministerio de Salud y Protección Social y los entes territoriales garantizarán formación y actualización permanente en acciones de promoción y prevención de la salud mental para el personal de la salud en los términos del artículo 19 de la Ley 1616 de 2013.</p>