



# ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO IV N°. 3581 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO JULIO 31 DEL AÑO 2023

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 536 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LA PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA SALUD MENTAL EN LOS NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL ÁMBITO ESCOLAR DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” .....	12194
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 537 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA LA PROMOCIÓN DE BENEFICIOS Y SERVICIOS QUE RINDAN HOMENAJE A LOS VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA RESIDENTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1979 DE 2019” .....	12250
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 538 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 7 DE 1987, ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DE BOGOTÁ, SE AUTORIZA LA DEVOLUCIÓN DE RECURSOS POR OBRAS DE VALORIZACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” .....	12265

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 536 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LA PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA SALUD MENTAL EN LOS NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL ÁMBITO ESCOLAR DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### **1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

El presente Proyecto de Acuerdo tiene por objeto dictar lineamientos para fortalecer la promoción y prevención de la salud mental en los niños, adolescentes y jóvenes en las

instituciones educativas del Distrito capital del ámbito escolar tendientes a mejorar las habilidades psicosociales individuales y colectivas en pro de la salud mental, la gestión de entornos escolares protectores y la articulación con los servicios de salud mental.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

### 2.1. Importancia de salud mental en el ámbito escolar en los niños, adolescentes y jóvenes

La salud mental de los niños, adolescentes y jóvenes es un problema creciente de salud pública en todo el mundo. Según la Organización Mundial de la Salud OMS (2015), entre el 10% y el 20% de los jóvenes viven con trastornos mentales y de conducta; **un tipo de trastorno que supone el 13% de la carga mundial de morbilidad en ese grupo etario** y el 50% de todas las personas que desarrollan trastornos mentales tienen sus primeros síntomas a la edad de 14 años y el 75% han tenido sus primeros síntomas a los 20 años<sup>1</sup>.

La depresión, la ansiedad y los trastornos del comportamiento se encuentran entre las principales causas de enfermedad y discapacidad entre los adolescentes. El suicidio es la cuarta causa de muerte entre los jóvenes de 15 a 29 años<sup>2</sup>.

Cuando estos primeros síntomas no reciben atención, se afecta el desarrollo del niño/adolescente, sus logros educativos y el potencial para vivir vidas plenas, productivas y saludables.

---

<sup>1</sup> <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Crianza-amorosa-una-estrategia-de-salud-mental-para-ninas-y-ninos.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>

En este contexto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que La depresión es la enfermedad que más contribuye a la carga mundial de morbilidad entre los jóvenes de 15 a 19 años, y el suicidio es una de las tres causas principales de mortalidad entre las personas de 15 a 35 años.

La salud mental en la actualidad ha ganado importancia debido principalmente a la pandemia vivida en años anteriores, lo cual generó cambios significativos en las relaciones familiares, en aspectos laborales y educativos, en el uso aumentado de las tecnologías y el internet, entre otros. Estos cambios han provocado un mayor interés por el desarrollo de acciones de promoción de la salud mental, brindar apoyo emocional y crear entornos saludables que permitan a las personas alcanzar y mantener un bienestar emocional óptimo.

Ante la problemática la OMS en el 2021 publicó las directrices sobre las intervenciones de promoción y prevención en materia de salud mental destinadas a adolescentes<sup>3</sup>: estrategias para ayudar a los adolescentes a prosperar, que ofrecen recomendaciones basadas en pruebas científicas sobre intervenciones psicosociales dirigidas a promover la buena salud mental y a prevenir los trastornos mentales entre los adolescentes.” Los principales destinatarios de las Directrices son las autoridades nacionales responsables de formular políticas, los planificadores y administradores de programas sanitarios gubernamentales y no gubernamentales y las personas que trabajan en organismos internacionales de salud y desarrollo” e incluye entre otros:

- **Recomendación:** Deberían ofrecerse intervenciones psicosociales universales dirigidas a todos los adolescentes. Estas intervenciones promueven una buena salud mental, a la vez que previenen y reducen el comportamiento suicida, los trastornos

---

<sup>3</sup> <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341147/9789240023864-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

mentales (como la depresión y la ansiedad), las conductas problemáticas de agresividad o de oposición y el consumo de sustancias.

- Fuerza de la recomendación: Fuerte.
- Certeza de las pruebas: Baja.
- Observaciones importantes: En vista de las pruebas disponibles, las intervenciones deberían centrarse en el aprendizaje social y emocional e incorporar aspectos como, por ejemplo, la regulación emocional, la resolución de problemas, las aptitudes interpersonales, la atención consciente, la asertividad y la gestión del estrés <sup>4</sup>
- Justificación: En muchos casos se rebajó la certeza de las pruebas porque los estudios estaban sujetos al riesgo de sesgo, tanto por la dificultad de enmascaramiento de las intervenciones como por la dependencia de resultados comunicados por los propios interesados, dos fenómenos que son muy habituales en este tipo de estudios de intervención. Sin embargo, se emitió una recomendación fuerte a pesar de la escasa certeza de las pruebas, porque los resultados de los estudios se consideraron muy coherentes y porque se llegó a la conclusión de que se podían obtener beneficios significativos que superaban con creces los posibles daños. Además, la recomendación se sustentó en varias consideraciones sobre valores, viabilidad y costo eficacia. Las intervenciones universales en las escuelas pueden ser más fáciles de ejecutar y es menos probable que provoquen estigmatización, en comparación con las intervenciones que requieren una selección de participantes. Cuando se realizan en las escuelas, las intervenciones pueden abordar varios factores de riesgo y ayudar a

---

<sup>4</sup> Skeen S, Laurenzi CA, Gordon SL, du Toit S, Tomlinson M, Dua T, et al. Adolescent mental health program components and behavior risk reduction: a meta-analysis. *Pediatrics*. 2019;144(2): e20183488.

gran parte de los adolescentes, a la vez que les proporcionan aptitudes básicas para promover la salud mental y prevenir las conductas de riesgo

- **Recomendación D:** Deberían ofrecerse intervenciones psicosociales dirigidas a los adolescentes con síntomas emocionales.
  - Fuerza de la recomendación: Fuerte en lo tocante a la reducción de síntomas de depresión/ansiedad, a la prevención de trastornos mentales (depresión y ansiedad) y a la promoción de una buena salud mental. Condicional en lo que respecta a mejorar la asistencia a la escuela.
  - Certeza de las pruebas: Muy baja.
  - Observaciones importantes: Teniendo en cuenta las pruebas disponibles, cabe plantearse la posibilidad de poner en práctica TCC en grupo para las adolescentes con síntomas emocionales<sup>5</sup> (12).
  - Justificación: En muchos casos se rebajó la certeza de las pruebas porque los estudios estaban sujetos al riesgo de sesgo, tanto por la dificultad de enmascaramiento de las intervenciones como por la dependencia de resultados comunicados por los propios interesados, dos fenómenos que son muy habituales en este tipo de estudios de intervención. Sin embargo, pese a que la certeza de las pruebas se calificó como muy baja, se emitió una recomendación fuerte de reducir los síntomas de depresión o ansiedad y prevenir los trastornos mentales (depresión y ansiedad) así como de promover una buena salud mental en los adolescentes con problemas emocionales. El motivo es que los beneficios compensan los daños potenciales. Además, entran en juego consideraciones importantes sobre valores, equidad y costo eficacia que justifican invertir en

---

<sup>5</sup> Ssegonja R, Nystrand C, Feldman I, Sarkadi A, Langenskiold S, Jonsson U. Indicated preventive interventions for depression in children and adolescents: a meta-analysis and meta-regression. *Preventive Medicine* 2019; 118:7-15. 13.

intervenciones específicas para este grupo de riesgo. La mala salud mental de los adolescentes es un factor de riesgo fundamental que puede desencadenar problemas de salud física y mental más adelante. Se ha demostrado que es crucial intervenir cuanto antes en los adolescentes que presentan problemas emocionales, para prevenir la progresión de los problemas de salud mental y mejorar sus trayectorias vitales y sanitarias.

- **Recomendación E** Deberían ofrecerse intervenciones psicosociales específicas dirigidas a los adolescentes con conductas problemáticas o comportamientos de oposición. Estas intervenciones reducen las conductas agresivas y problemáticas y el comportamiento de oposición, previenen los trastornos mentales (depresión y ansiedad) y promueven una buena salud mental. Las intervenciones deben realizarse con cautela para evitar que aumente el consumo de sustancias entre los adolescentes con conductas problemáticas o comportamientos de oposición.
  - Fuerza de la recomendación: Condicional.
  - Certeza de las pruebas: Muy baja.
  - Observaciones importantes: Según las pruebas disponibles, en adolescentes que corren el riesgo de sufrir un trastorno de la conducta o a los que se les ha diagnosticado dicho trastorno, las intervenciones más eficaces son las que incluyen la formación para los progenitores basada en enfoques de aprendizaje social, y la formación social, cognitiva, de resolución de problemas y de aptitudes interpersonales para los adolescentes. También se pueden realizar intervenciones multimodales tanto para los adolescentes como para sus progenitores, basadas en un modelo de aprendizaje social (13).

Por lo anterior, en el ámbito educativo la promoción de la salud mental es crucial toda vez que es necesario promover a la escuela como un espacio seguro, donde los estudiantes puedan

sentirse tranquilos y desarrollar las habilidades que el proceso educativo demanda. En ese sentido, es necesario promover espacios donde los estudiantes expresen sus emociones y preocupaciones, así como espacios seguros, como grupos de discusión o actividades creativas, donde puedan hablar sobre sus experiencias y emociones, lo cual puede ayudarles a procesar y superar las dificultades vividas durante la pandemia. Asimismo, es clave enseñar a los estudiantes habilidades de afrontamiento y gestión del estrés, esto incluye técnicas de relajación, ejercicios de respiración, prácticas de mindfulness y estrategias para gestionar las emociones negativas.

No obstante, este trabajo preventivo en salud mental debe desarrollarse con todos los actores de la comunidad educativa, de manera que todos reciban herramientas y cuenten con espacios de escucha, aprendizaje y relajación que les permita transformar sus lógicas de pensamiento y mejorar sus niveles de bienestar y calidad de vida.

Desarrollar acciones de promoción de la salud mental en las instituciones educativas es esencial para el bienestar, el desarrollo integral y el éxito académico de los estudiantes. Además, ayuda a prevenir problemas de salud mental, promueve habilidades socioemocionales, previene la violencia y el acoso, reduce el estigma y apoya a los profesionales de la educación, tal como se describe a continuación:

- **Mejora del rendimiento académico:** La salud mental influye directamente en el rendimiento académico de los estudiantes. Al promover un ambiente seguro, inclusivo y saludable, se facilita la concentración, la motivación, el aprendizaje y la retención de conocimientos.
- **Fomenta las habilidades socioemocionales:** La promoción de la salud mental en las escuelas incluye la enseñanza y el desarrollo de habilidades socioemocionales. Estas habilidades, como la inteligencia emocional, la empatía, la resolución de conflictos y la

toma de decisiones saludables, son fundamentales para el éxito personal y social de los estudiantes.

- **Previene el acoso y la violencia:** Al fomentar el respeto, la tolerancia, la comunicación efectiva y la empatía, se crean entornos escolares más seguros y saludables.
- **Reduce el estigma y la discriminación:** La promoción de la salud mental desempeña un papel importante en la reducción del estigma y la discriminación asociados a los problemas de salud mental, al propiciar un clima de aceptación, comprensión y apoyo, se promueve la inclusión y se fomenta un ambiente libre de prejuicios.
- **Apoya a docentes y personal educativo:** Las acciones de promoción de la salud mental no solo se enfocan en los estudiantes, sino también en el bienestar de los docentes y el personal educativo. Proporcionar apoyo, capacitación y recursos en salud mental a los profesionales de la educación contribuye a crear entornos laborales saludables y a mejorar la calidad de la enseñanza.
- **Acompaña a las familias:** Involucrar a los padres, madres de familia y cuidadores en la promoción de la salud mental de los estudiantes que es esencial y esto se puede lograr a través de talleres, charlas y eventos para las familias, en los cuales puedan brindarles herramientas para ayudarles a comprender mejor las necesidades emocionales de sus hijos y las propias, que les permita establecer relaciones positivas en casa

## 2.2. Panorama de la articulación entre salud mental y educación a nivel internacional

De acuerdo con los datos ofrecidos por la Organización Mundial de la Salud, los problemas de salud mental serán la principal causa de discapacidad en el mundo en 2030. Los siguientes son datos relevantes de esta situación:



## Datos de la salud mental en el mundo.

**1 DE CADA 4**



personas tendrán un trastorno mental a lo largo de su vida.

**EL 12,5%**



de todos los problemas de salud está representado por los trastornos mentales, una cifra mayor a la del cáncer y los problemas cardiovasculares.

**UN 1%**



de la población mundial desarrollará alguna forma de esquizofrenia a lo largo de su vida.

**EL 50%**



de los problemas de salud mental en adultos comienzan antes de los 14 años, y el 75% antes de los 18.

**ENTRE EL 35% Y EL 50%**



no recibe ningún tratamiento o no es el adecuado.

**450 MILLONES**



de personas en todo el mundo se ven afectadas por un problema de salud mental que dificulta gravemente su vida.

**MÁS DE 300 MILLONES**



de personas en el mundo viven con una depresión, un problema de salud mental que ha aumentado un 18,4% entre 2005 y 2015.

**CERCA DE 800.000**



personas se suicidan cada año, siendo la segunda causa de muerte en personas de 15 a 29 años.

Fuente: <https://comunicasaludmental.org/guiadeestilo/la-salud-mental-en-cifras/>

Los datos presentados revelan un panorama complejo que requiere el despliegue de acciones inmediatas que promuevan la adquisición de hábitos saludables y un mayor conocimiento sobre el cuidado propio, del otro y de los entornos.

En esa línea, Unicef <sup>6</sup>propone el enfoque educativo “educando la conciencia” como una estrategia que invita a la articulación de la salud con el ámbito educativo, buscando generar sinergias que favorezcan la promoción del derecho a la salud mental y el desarrollo de hábitos de vida positivos en la infancia y adolescencia.

<sup>6</sup> UNICEF. (15 de julio de 2023). <https://www.unicef.es/>. Obtenido de <https://www.unicef.es/educa/ideas/educando-conciencia-salud-mental-escuela#>

El enfoque educativo se centra en la conciencia, el conocimiento sobre uno mismo y la relación con el mundo, lo cual es fundamental para la salud mental. Es así como la falta de conciencia puede poner en riesgo nuestro bienestar emocional. Es común que muchos niños y niñas crezcan sin las herramientas necesarias para ser conscientes de sí mismos y de sus emociones, lo que limita su desarrollo, por tanto, educar la conciencia se vuelve imprescindible para garantizar el derecho de cada niño y niña a desarrollarse, recibir educación y tener buena salud.

Se propone que este enfoque esté acompañado del enfoque de valores, donde prime la solidaridad, la equidad y la justicia, y donde los niños y las niñas aprendan a defender sus derechos y los de los demás, así como a tomar decisiones éticamente responsables, y que aprendan a participar inicialmente en la escuela para luego hacer en otros espacios globales, asumiendo su rol como ciudadanos.

La Unicef propone iniciar con tres acciones básicamente:

1. Transmitiendo conocimientos sobre salud psicosocial adaptados a la edad o al nivel de madurez de cada estudiante.
2. Desarrollando competencias y habilidades para la vida que promuevan la autonomía, el autoconocimiento, la adquisición de seguridad y la prevención de conductas violentas o discriminatorias.
3. Promoviendo actitudes hacia la salud mental, las diferencias individuales, la personalidad y la expresión de emociones que fomenten la inclusión y un buen clima escolar. (UNICEF, 2023)

### **2.3. Panorama de la salud mental en Colombia**

En Colombia, la salud mental es un tema de preocupación principalmente en lo que concierne a la responsabilidad de las instituciones educativas de representar espacios protectores donde

los niños, niñas, adolescentes y jóvenes puedan vivir procesos educativos sanos y desarrollar habilidades sociales que favorezca su bienestar integral.

En Colombia, la Política Nacional de Salud Mental, adoptada mediante la Resolución 4886 de 2018 considera como problema mental, los síntomas o conductas que no constituyen una enfermedad mental diagnosticada, pero que producen malestar emocional y disfunción en las capacidades para relacionarse con los otros (MINSALUD y COLCIENCIAS, 2016) Por su parte, el trastorno mental se caracteriza por una alteración clínicamente significativa del estado cognitivo, regulación emocional o comportamiento de un individuo, que refleja una disfunción de los procesos psicológicos, biológicos o del desarrollo que subyacen en su función mental.

La Política Nacional de Salud Mental se rige por los siguientes principios orientadores:

1. La salud mental como parte integral del derecho a la salud
2. Abordaje intercultural de la salud. Como lo define la Ley 1751 de 2015, implica el respeto por las diferencias culturales existentes en el país y en el ámbito global, así como el esfuerzo deliberado por construir mecanismos que integren tales diferencias en la salud, en las condiciones de vida y en los servicios de atención integral de las enfermedades, a partir del reconocimiento de los saberes, prácticas y medios tradicionales, alternativos y complementarios para la recuperación de la salud en el ámbito global.
3. Participación social: Como lo indica la Política de Participación Social en Salud todos los actores sociales hacen parte de las deliberaciones y decisiones sobre cualquier problema que afecta a la comunidad en el entendido que la salud es un bien público.

4. Política pública basada en la evidencia científica. Implica usar la mejor evidencia posible producto de las investigaciones para el desarrollo e implementación de las políticas públicas; de acuerdo con un enfoque racional, riguroso y sistemático.

De igual manera, la resolución 089 de 2019 aprobada por el Minsalud, garantiza la atención integral de las personas familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos

Los estudios nacionales<sup>7</sup> han evidenciado que el consumo de alcohol es utilizado con múltiples finalidades, entre las que se encuentra el afrontamiento a diversas situaciones estresantes. En el país se estima que, en el último año, el 42,5% de la población consume alcohol y alrededor de 25 millones de personas en Colombia, presentan un consumo riesgoso o perjudicial de bebidas alcohólicas (1 9 millones son hombres y 0.6 millones son mujeres) Para el grupo de 18 a 44 años, el 2.8% de los que beben alcohol tiene problemas de salud, el 1 6% tienen problemas mentales y el 5.5% tienen problemas en el hogar (MINJUSTICIA, MINSALUD y 00C, 2014). De otro lado, es frecuente también la coexistencia de dependencia de alcohol y trastorno mental (22%), de alcohol y depresión (38% a 44%). entre otras (MINSALUD y COLCIENCIAS, 2016).

La política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas tiene como objetivo el fortalecimiento de los factores de prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social. Así mismo, busca reducir el consumo, abuso, adicción a sustancias

---

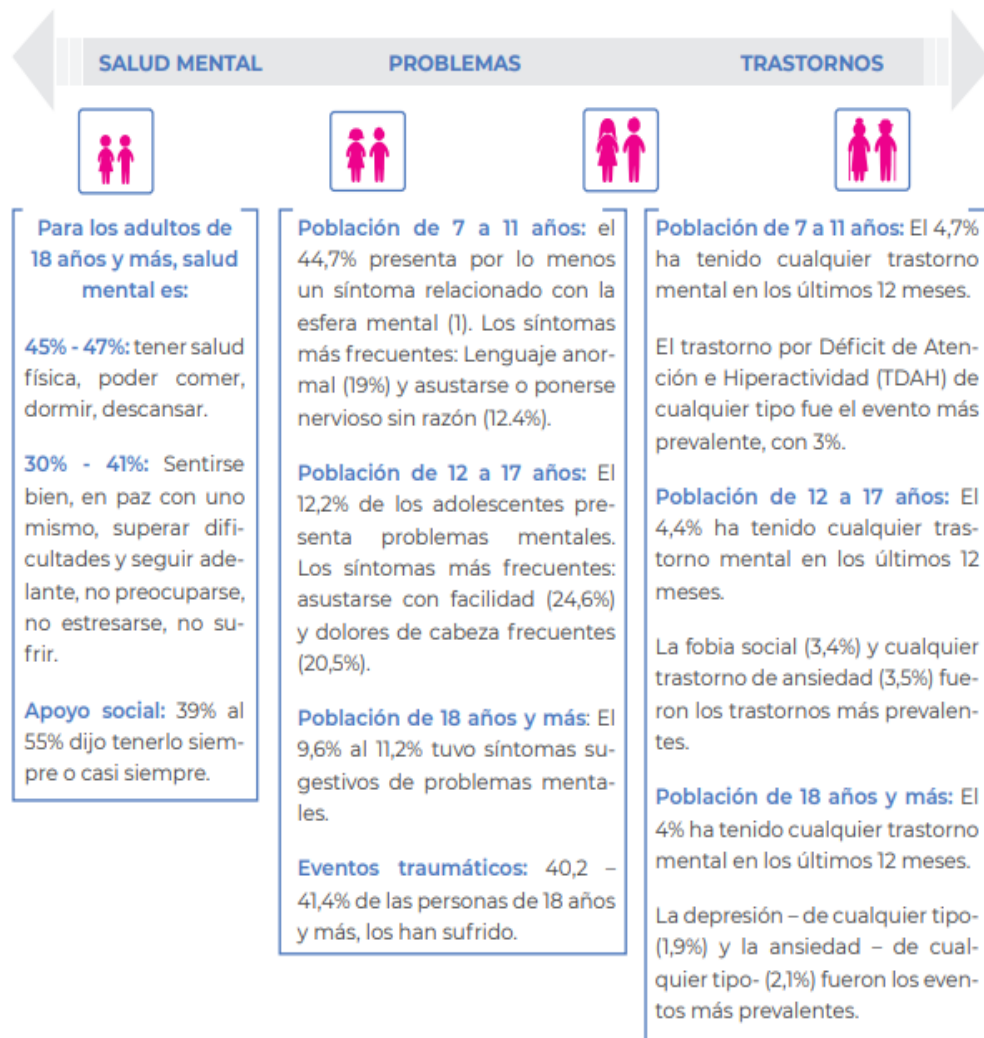
<sup>7</sup> <https://consultorsalud.com/politica-integral-para-la-prevencion-y-atencion-del-consumo-de-sustancias-psicoactivas-resolucion-089-de-2019/#:~:text=o%20correo%20electr%C3%B3nico-.Pol%C3%ADtica%20Integral%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20y%20Atenci%C3%B3n%20del%20Consumo,Psicoactivas%20%E2%80%93%20resoluci%C3%B3n%20089%20de%202019&text=La%20pol%C3%ADtica%20Integral%20para%20la,tratamiento%2C%20rehabilitaci%C3%B3n%20e%20inclusi%C3%B3n%20social.>

psicoactivas y/o bebidas alcohólicas en los niños, las niñas y los adolescentes. Tiene como ejes:

1. Fortalecimiento de los factores protectores en los entornos frente al consumo de sustancias psicoactivas
2. Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas
3. Tratamiento integral
4. Rehabilitación integral e Inclusión social
5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial

La Encuesta Nacional de Salud Mental 2015<sup>8</sup> evidenció:

### Resultados de la Encuesta Nacional de Salud Mental 2015, en Colombia.



Fuente: MSPS - Dirección de Promoción y Prevención, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Salud Mental 2015

En dicha encuesta se mencionó que sólo el 31% de los escolares y el 13,4% de los adolescentes cumplen con las recomendaciones de actividad física. Además, el 69,9% de niños

<sup>8</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-nacional-salud-mental.pdf>

y el 76,6% de adolescentes, tienen tiempo excesivo frente las pantallas; tiempo que aumentó en el marco de la pandemia.

Según los reportes del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), el Observatorio Nacional de Convivencia y Salud Mental, y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), en 2021 se notificaron 29.792 casos de intento suicida, que representan una tasa de incidencia de intento suicida del 58.4 por cada 100.000 habitantes.

Mientras que, en 2020 se reportó una tasa ajustada de mortalidad por trastornos mentales y del comportamiento del 2.19, por lesiones autoinfligidas intencionalmente del 5.29, y por epilepsia del 1.74. También, una tasa de años de vida potencialmente perdidos por lesiones autoinfligidas intencionalmente del 247.7, y por trastornos mentales y del comportamiento del 35.6.

En Colombia, la depresión es la segunda causa de carga de enfermedad. El 44,7 % de niñas y niños tienen indicios de algún problema mental y el 2,3 % tiene trastorno por déficit de atención e hiperactividad.

En la adolescencia los trastornos más frecuentes son la ansiedad, fobia social y depresión; la ideación suicida se presenta en el 6,6 % de esta población (7,4 % en mujeres y 5,7 % en hombres). En la adultez, el 6,7 % ha experimentado trastornos afectivos.

Alineado a lo anterior, según informes del INS<sup>9</sup>, entre el 2021 y el 2022 el intento de suicidio se incrementó en un 25,1% y de los casos presentados en 2022, se evidenció que en el 39% correspondían a menores de 18 años.

---

<sup>9</sup> <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/INTENTO%20DE%20SUICIDIO%20PE%20XIII%202022.pdf>

INFORME DE  
EVENTO



# INTENTO DE SUICIDIO

Periodo epidemiológico XIII, Colombia, 2022

**37 274**

No. de casos

¿Cómo se comporta  
el evento?



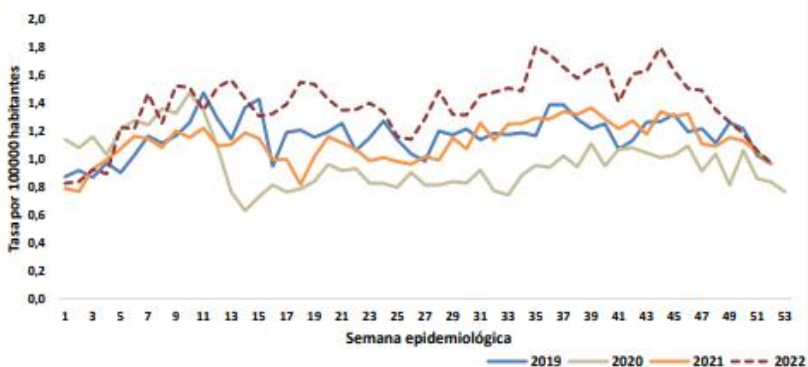
**25,1 %**

Porcentaje de casos  
2021-2022

Tasa de incidencia

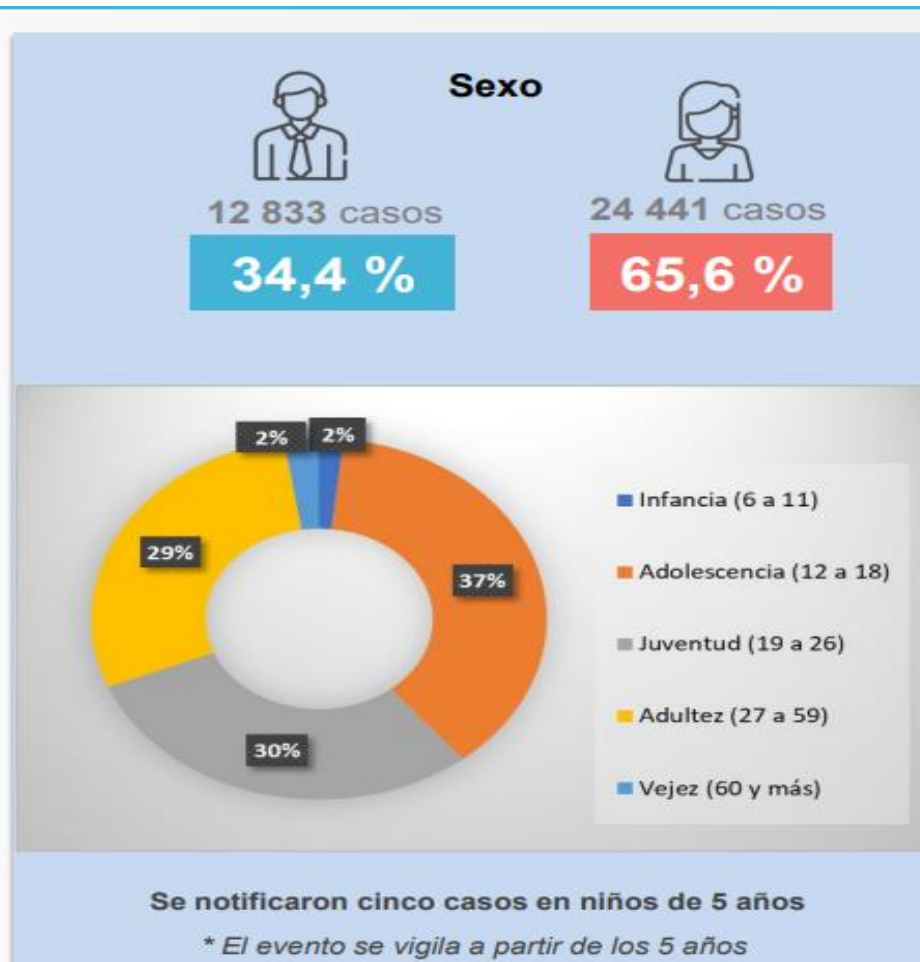
**72,2**

Casos por 100.000  
habitantes



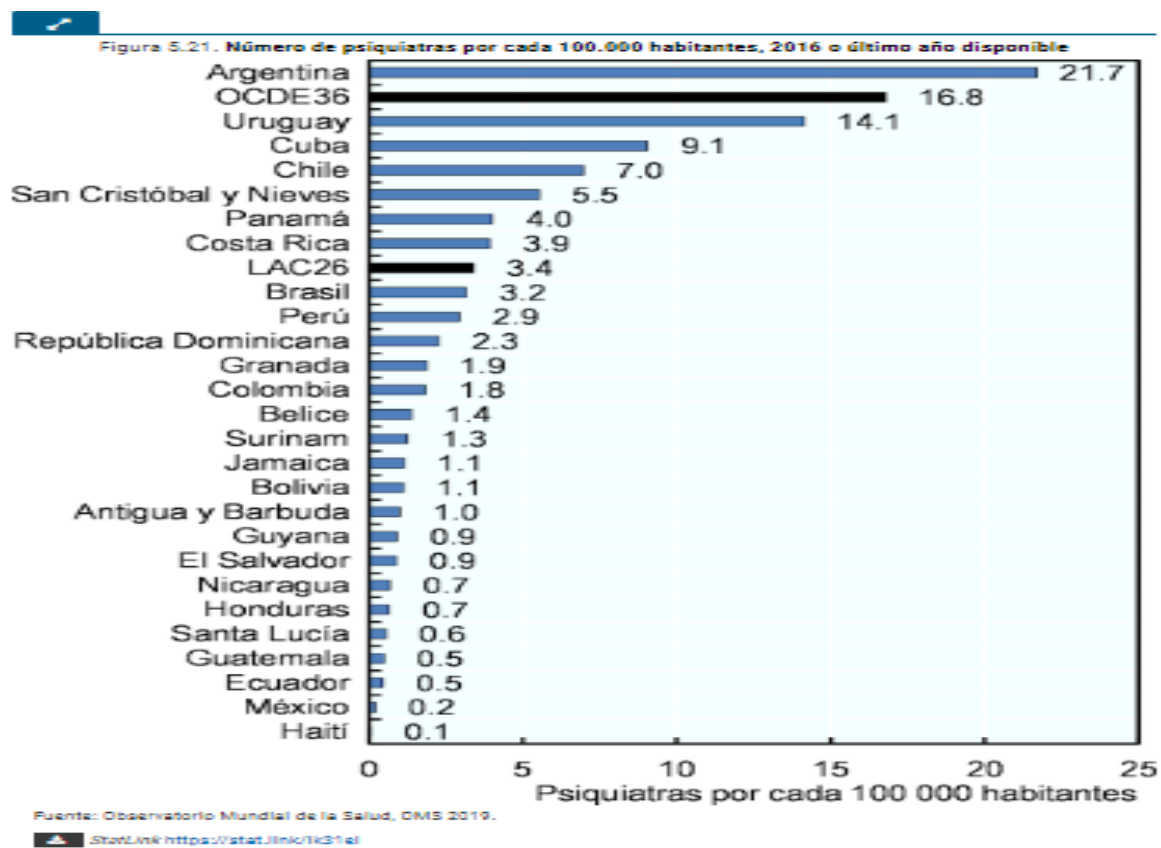
Tasa de incidencia del Intento de suicidio por semana epidemiológica, Periodo Epidemiológico XIII, Colombia, 2019- 2022





Colombia cuenta con 2.5 psiquiatras por cada 100.000 habitantes, muy por debajo de la tasa de 10 por cada 100.000 habitantes que recomienda la OMS. “Lo que se vino después de la pandemia fue la llamada cuarta ola, que es el número de personas con problemas psicosociales y afectaciones de salud mental”

Acorde a los datos estadísticos de la OCDE<sup>10</sup>, la problemática para la intervención de problemas mentales es aún mayor, dada la baja capacidad instalada para la atención en salud, evidenciada en el bajo número de siquiatras, enfermeras para cuidado de pacientes con enfermedad mental y disponibilidad de camas para atención de dichos pacientes.



<sup>10</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/871ae920-es/index.html?itemId=/content/component/871ae920-es>

## **2.4. Panorama de la articulación entre salud mental y educación en Colombia**

En el Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 ( PNDE), se incluye LAS HABILIDADES EMOCIONALES DESDE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA<sup>11</sup>, de forma explícita en el capítulo de Desarrollo infantil y educación inicial, macro objetivo tres, se indica que la educación para la primera infancia debe buscar, no solamente el desarrollo cognitivo, sino también el desarrollo afectivo en relación a la calidad con la que se brinda, mediante la formación de agentes educativos, incluyendo infraestructura, dotación, modalidades de atención, modelos pedagógicos. Por su parte, el objetivo ocho del mismo plan, propone como gran prioridad promover el desarrollo cognitivo, afectivo, social y comunicativo mediante una mediación pedagógica y cultural que contribuya al desarrollo de competencias.

El PNDE 2016-2026 refuerza de manera enfática la educación emocional; en el quinto lineamiento, enuncia que ésta debe ser transversal a la educación y propone implementar una formación integral permanente para la ciudadanía a través del desarrollo de competencias ciudadanas, comunicativas y habilidades socio emocionales y competencias ciudadanas para la convivencia pacífica y cultura de paz en la comunidad educativa y todos los niveles del sistema educativo de manera transversal en todo el currículo.

No obstante a lo anterior, de acuerdo con un artículo publicado por el diario La República en octubre de 2022, sustentado en un informe del Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana, que analiza los resultados de las pruebas Saber 11, se indica que “ocho de cada 10 colegios no atienden las necesidades de salud física, mental y social de sus

---

11

<https://dspace.tdea.edu.co/bitstream/handle/tdea/825/Sistema%20Educativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

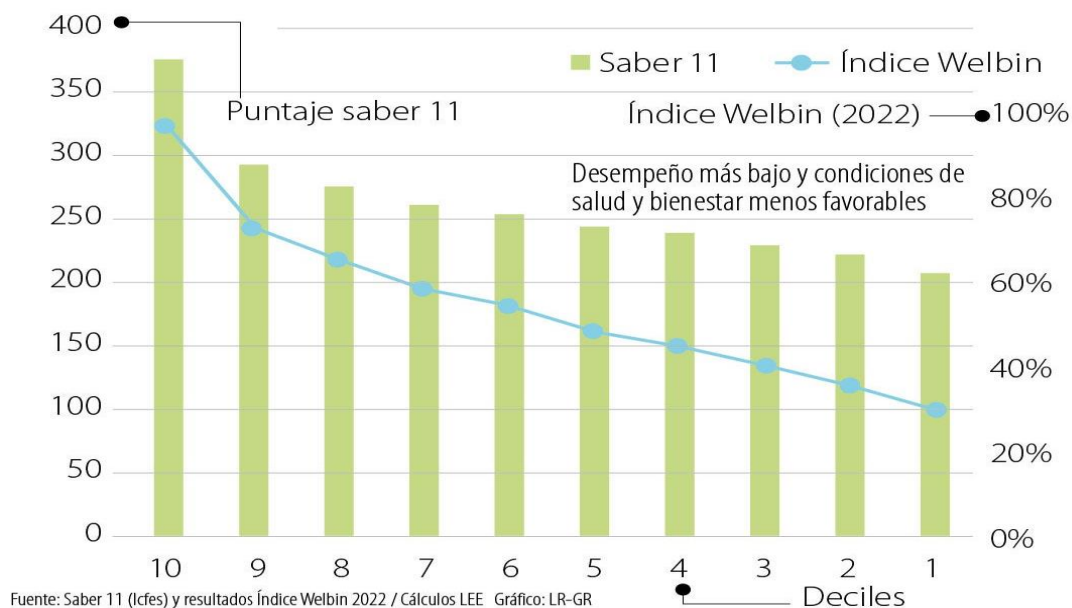
estudiantes y por lo menos el 77% de los colegios considera que no acompaña adecuadamente las necesidades de salud física, mental y social estudiantil". Este artículo muestra que las situaciones de convivencia escolar son una preocupación creciente para estudiantes, familias y colegios. Lo que puede llevar a la deserción y ausentismo escolar, así como afectar el rendimiento académico y la salud mental de los estudiantes. (La República, 2023)<sup>12</sup>

El informe incluyó la información de 1.556 establecimientos educativos (68% colegios oficiales y 32% privados, provenientes de 316 municipios y 31 departamentos) donde se compararon dos variables de interés: desempeño académico y las condiciones de salud mental y bienestar, se identificó que un mejor desempeño escolar está asociado a condiciones favorables de salud y bienestar.

---

<sup>12</sup> La República. (15 de julio de 2023). <https://www.larepublica.co/>. Obtenido de [https://www.larepublica.co/economia/ocho-de-cada-10-colegios-no-atiende-las-necesidades-de-salud-fisica-mental-y-social-3475076#:~:text=A%20ra%C3%ADz%20de%20la%20pandemia,\(10%2D19%20a%C3%B1os\)](https://www.larepublica.co/economia/ocho-de-cada-10-colegios-no-atiende-las-necesidades-de-salud-fisica-mental-y-social-3475076#:~:text=A%20ra%C3%ADz%20de%20la%20pandemia,(10%2D19%20a%C3%B1os))

### Condiciones de salud y bienestar de los colegios, según índice Welbin.



Fuente: [Investigación sobre el bienestar de los colegios](#) y [Índice Welbin 2022](#)

Tras analizar varias categorías relacionadas con el bienestar escolar, uno de los hallazgos de esta investigación es que las principales áreas en las que los colegios necesitan más capacitación son: la salud mental, la resolución de conflictos y la educación sexual.

Otros hallazgos son: solo 16% de las escuelas tiene mecanismos para identificar y derivar casos de salud mental, 33% de los colegios provee acompañamiento psicosocial, 32% de los docentes están formados para abordar la prevención del suicidio y 19% de los colegios tiene mecanismos para identificar y derivar casos de violencia escolar.

## 2.5 Panorama de la articulación entre salud mental y educación en Bogotá

En el **Plan de Desarrollo Distrital (PDD) un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI 2020-2024**, se incorporan varios propósitos y programas tendientes a lograr un desarrollo para los niños, niñas y jóvenes<sup>13</sup>. A continuación, se resaltan los más relevantes con la ejecución acumulada en el PDD a marzo de 2023:

- **PROPÓSITO HACER UN NUEVO CONTRATO SOCIAL CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL, PRODUCTIVA Y POLÍTICA**
  - PROGRAMAS
    - Salud y bienestar para niñas y niños, avance PDD 57,98 %
    - Educación inicial: Bases sólidas para la vida, avance PDD 79,08%
    - Educación para todos y todas: acceso y permanencia con equidad y énfasis en educación rural, avance PDD 79,42%
    - Formación integral: más y mejor tiempo en los colegios, avance 61,31%
    - Plan Distrital de Lectura, Escritura y oralidad: Leer para la vida, avance PDD 64,1%
    - Transformación pedagógica y mejoramiento de la gestión educativa. Es con los maestros y maestras, avance 38,43%
    - Jóvenes con capacidades: Proyecto de vida para la ciudadanía, la innovación y el trabajo del siglo XXI, avance 107,64%
    - Sistema Distrital de cuidado
      - Política pública de infancia y adolescencia, avance PDD 65%
      - Atención de 71.000 niños y niñas con enfoque diferencial, avance PDD 68,01%

---

<sup>13</sup> [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01\\_avancefisico\\_20230331.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01_avancefisico_20230331.pdf)

- Atender con enfoque diferencial a 15.000 niños y niñas, avance PDD 68,01%
- Atención de niños y niñas en ubicación institucional avance PDD 100%
- Atención de niños, niñas y adolescentes-estrategia atrapasueños avance PDD 58,3%
- **PROPÓSITO INSPIRAR CONFIANZA Y LEGITIMIDAD PARA VIVIR SIN MIEDO Y SER EPICENTRO DE CULTURA CIUDADANA, PAZ Y RECONCILIACIÓN**
  - PROGRAMAS
    - Sin machismo ni violencia contra las mujeres, las niñas y los niños, avance PDD 68,35%
    - Atención a jóvenes y adultos infractores con impacto en su proyecto de vida, avance PDD 81,19%

Aunado a lo anterior, en Bogotá existe un creciente interés por la salud mental, especialmente incrementado después de la pandemia. Se prioriza vigilancia de la conducta suicida<sup>14</sup> comprendida como ideación suicida, intento de suicidio y suicidio, se incluyen entre otras fuentes las correspondientes a las Instituciones Educativas a través del Sistema de alertas SED – SDS.

Según salud Data, para el año 2022 se presentó 24.615 casos de ideación suicida y una tasa de 31,15 por 10.000HB, mostrando un incremento del 61,05% (n= 9.331) al compararlo con los registros del año 2021. Del total de los casos presentados el 66,4% (n=16.343) se presentaron en mujeres y la mayor concentración de los casos se ubican en los grupos de edad adolescencia con el 37,6% (n=9255) y juventud representa el 30,0% (n=7380). Las localidades

<sup>14</sup> <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/salud-mental/suicidio/>

que presentan una mayor proporción de ideación suicida corresponden a: Kennedy con el 14,15% (n=3.482), Suba con 12,90% (n=3.176), Bosa con 10,75% (n=2.647), Engativá con 9,83% (n=2.420) y Ciudad Bolívar 8,73%. (n=2.148), aportando estas cinco localidades el 56,36% de los casos ocurridos de intento en el Distrito.

La conducta de intento suicida es comprendida como una “conducta potencialmente lesiva auto infligida y sin resultado fatal, para la que existe evidencia, implícita o explícita, de intencionalidad de provocarse la muerte. Dicha conducta puede provocar o no lesiones, independientemente de la letalidad del método (MSPS, 2016). Presentar un intento de suicidio se considera factor de riesgo para muerte por suicidio [1]A nivel distrital desde el año 2.017 se observa un incremento en la notificación de la conducta suicida en donde las tasas se encuentran entre 6.0 a 10.5 casos por 10.000HB, acentuándose la tendencia al aumento a partir del año 2021 donde se registran 6.074 casos y a tasa de 7,8. \* Respecto al periodo de 2022 en Bogotá, se registraron 8.332 intentos suicidas, con una tasa del 10.5 por 10.000 HB, mostrando una variación del 37,17% (n=2.258) en comparación con el año 2021. El grupo de edad que presenta mayor peso porcentual corresponde a los grupos de edad juventud con 3.564 (42,8%) casos, adolescencia con 2.447 (29,4%) casos y adultez con 1.963 (23,6%) eventos. En este sentido son las mujeres con el 67,0% (n=5.583) quienes aportan la mayor frecuencia del evento, mientras que los hombres aportan el 33,0% (n=2.749), presentándose una razón de 2.0 mujeres por cada hombre que presenta la conducta de intento suicida. Las localidades que presentan las tasas más altas de intento suicida corresponden a las localidades de: La Candelaria 19,3 (n=35), Santa Fe 15,6 (n=168), Los Mártires 12,7 (n=106), Teusaquillo 12,5 (n=210) y Barrios Unidos 12,2 (n=183); mientras que, en cuanto la mayor concentración por el número de casos registrados, se ubican: Suba con 1.304 (15,65%), Kennedy registra 1.010 (12,12%), Engativá con 843 (10,12%), Bosa aporta 784 (9,41%) y Ciudad Bolívar 743 (8,92%).

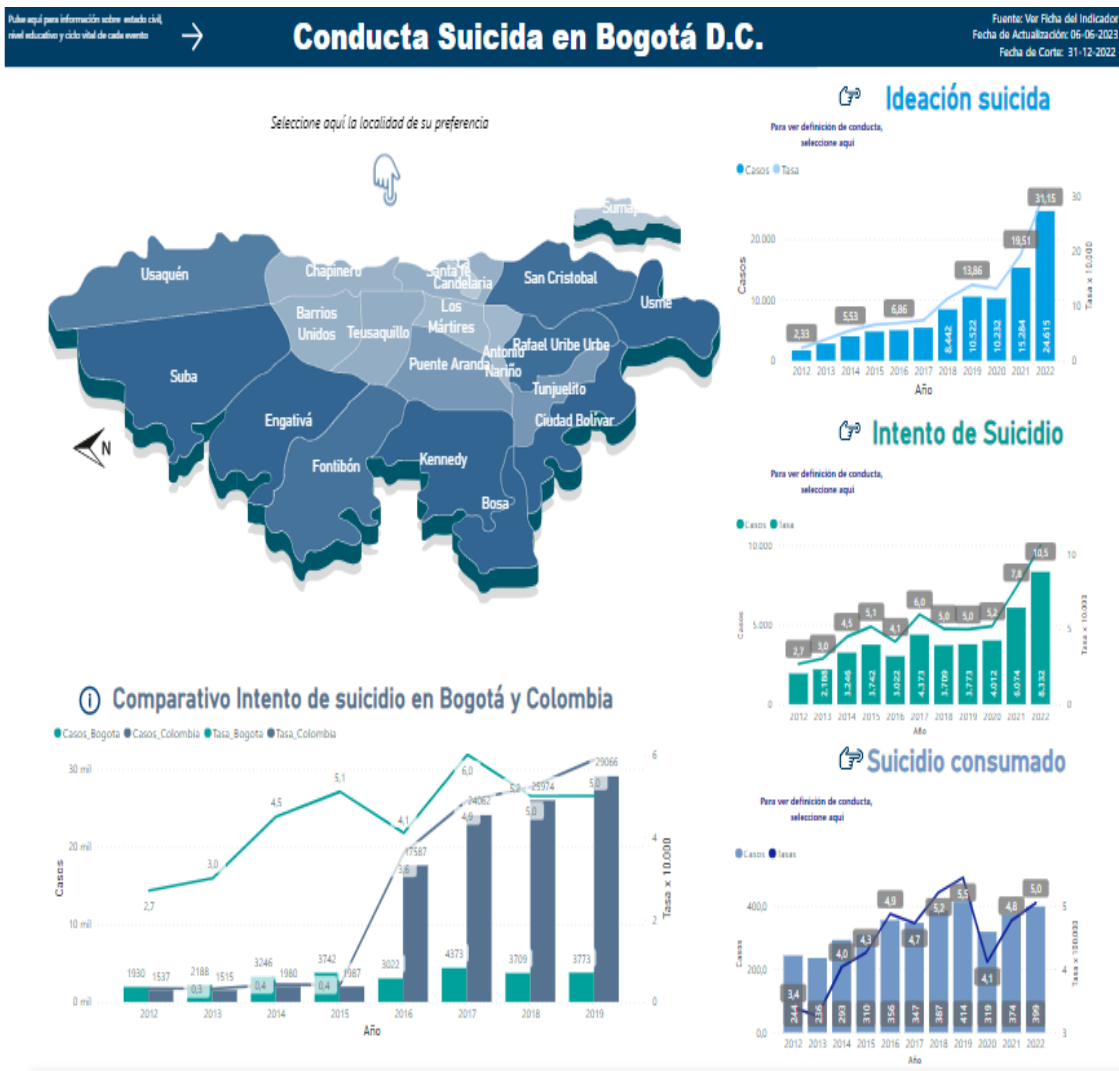


Para el año 2022, en Bogotá D.C se presentaron 399 suicidios evidenciándose un incremento del 6,7% (n=25) al compararlo con el año 2021 en el cual se registraron 374 eventos. Con una tasa estimada de 5,0 suicidios por cada 100.000 habitantes. Se observó que el 74,69 % de los casos de suicidio se presentaron en hombres (n= 298), observando que por cada mujer que se suicida, 3 hombres se quitan la vida. Así mismo, se evidencia que en las mujeres para el año 2022 se presentó un incremento de 62.9% equivalentes a 39 casos al compararlo con el año 2021. Sin embargo, teniendo en cuenta los datos del año 2019, siendo el año pre pandémico por Sars – cov 2, se registraron cifras similares por sexo en donde los hombres aportaron 312 (75,36%) muertes y las mujeres 102 (24,64%) mostrando una razón de sexos similar al año más reciente.

En relación con el grupo de edad son los jóvenes con edad comprendidas entre los 20 a 29 años, los que aportan el 33,58% (n=130) de los casos de suicidio, en relación con el curso de vida se concentran los datos más altos entre adultez comprendido este entre los 29 y los 59 años con 119 (39,35%), de igual manera se observa una alta proporción en la población joven comprendida entre los 18 a 28 años con un 37,34% (n=149). Respecto a los datos por quinquenios en los grupos de edad, se observa que los adolescentes con edades comprendidas entre los 15 a 17 años, presentan 26 casos mostrando un incremento del 73,33% (n=11), al compararlo con el año inmediatamente anterior. Así mismo el grupo de los jóvenes con edades comprendidas entre los 20 a 24 años el cual registra 80 casos muestra de igual forma una variación del 33,33% (n=20) y en el curso de vida vejez en el rango de edad comprendida entre los 65 a 69 años, registra 20 eventos mostrando un incremento del 66,67% (n=8).

Para el año 2022 las cinco localidades que registraron un mayor número de casos de suicidio consumado fueron Kennedy (n=49) y una tasa de 4.7, en orden descendente continua Suba (n=44) y una tasa de 3.5; seguido de Ciudad Bolívar con una tasa de 6.6 (n=43), Engativá (n=37)

y la tasa de 4.5 y San Cristóbal (n=31) con una tasa del 7.7, agrupando el 51,13% de los casos de suicidio presentados en toda ciudad. Adicionalmente las localidades de Sumapaz, Chapinero y Santa Fe reflejan las tasas de 23.9, 9.6 y 9.3 de muertes por suicidio por cada 100.000 habitantes respectivamente, las cuales son superiores a la estimada para el distrito la cual fue de 5,0 suicidios por cada 100.000 habitantes



El Distrito capital, desarrolla estrategias de promoción y prevención de riesgo colectivo e individual para abordar diversas situaciones relacionadas con la salud mental y que se desarrollen en diferentes espacios como la escuela, la vivienda, el trabajo y en el espacio público<sup>15</sup>.

Asimismo, de manera complementaria, Bogotá cuenta con canales de orientación no presencial como son:

- Línea 106: canal de escucha psicosocial que está disponible para individuos de todas las edades y géneros.
- Línea 123: para que la comunidad reporte cualquier tipo de emergencia.
- Línea Púrpura: Su lema es “mujeres que escuchan mujeres” y tiene énfasis en salud mental y los tipos de violencia que puedan estar afectando la salud mental de las mujeres. (Alcaldía de Bogotá, 2020)

Específicamente, en el ámbito educativo, la Secretaría de Educación del Distrito, afirma que la salud mental se debe promover desde la escuela, entendiendo su alcance social, por lo tanto, propone el “despliegue de capacidades ciudadanas y socioemocionales como ruta para fortalecer la salud mental” y se fundamenta en el enfoque de capacidades, propuesto por Amartya Sen, que se centra en las habilidades que desarrollan las personas para llevar a cabo actos valiosos y en la promoción de la libertad para vivir la vida que cada individuo valora.

---

<sup>15</sup> <https://bogota.gov.co/>. Obtenido de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/politica-de-salud-mental-en-bogota>

La Secretaría de Educación del Distrito reconoce la importancia de estas capacidades para promover el empoderamiento y la creatividad de los niños, niñas y jóvenes, y como una condición necesaria para eliminar la violencia y la desigualdad, como la xenofobia, la discriminación y la homofobia, entre otros. (Revista Escuela y Pedagogía, 2021)<sup>16</sup>

La Secretaría de Educación del Distrito busca promover varias capacidades importantes, como la participación, la dignidad y los derechos, el cuidado de sí mismo y del otro, la memoria crítica, la gestión de conflictos, la sensibilidad y la gestión emocional, el pensamiento crítico, la comunicación y las identidades.

## **2.6 El Derecho a la Educación y a la Salud**

La Constitución Política de Colombia reconoce tanto la educación como la salud como derechos fundamentales. En los artículos 47, 48, 49 y 95 respectivamente cimienta la base jurisprudencial mediante los principios y deberes de los ciudadanos, las obligaciones del Estado para garantizar el acceso a los servicios a cada sistema.

Este contexto jurídico establece:

- La obligatoriedad del Estado de garantizar tanto el acceso como la prestación, así como la responsabilidad de la familia y la sociedad, como corresponsables fundamentales en su cumplimiento.

---

<sup>16</sup> <https://escuelaypedagogia.educacionbogota.edu.co/>. Obtenido de <https://escuelaypedagogia.educacionbogota.edu.co/miradas/la-salud-mental-y-el-desarrollo-de-capacidades-ciudadanas-y-socioemocionales-en-la-escuela>

- Establece principios fundamentales tales como la universalidad, la integralidad, la equidad y el acceso a los servicios públicos de educación y salud sin restricción alguna de raza, género, credo o filiación política.
- Define los lineamientos generales que estructuran el sistema educativo y de salud.

### **El Derecho a la Salud**

Para la Organización Mundial de la Salud, garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades es importante para la construcción de sociedades prósperas. Esta Organización, ha establecido que el acceso a la salud y el bienestar es un derecho humano, y esta es la razón por la que la Agenda para el Desarrollo Sostenible ofrece una nueva oportunidad de garantizar que todas las personas, no solo las de mayor poder adquisitivo, puedan acceder a los más altos niveles de salud y asistencia sanitaria. Es así como, en los objetivos de desarrollo sostenible para mejorar el mundo por parte de la OMS, se ha establecido que garantizar una vida sana para todos exige un compromiso firme, ya que las personas sanas son la base de las economías saludables.

Adicionalmente, esta organización ha manifestado que *“el derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente.”* Es así como se ha establecido que la discriminación manifiesta o implícita en la prestación de servicios de salud viola derechos humanos fundamentales.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Salud y Derechos Humanos, Violaciones de los derechos humanos en el ámbito de la salud, OMS 2017. Consultado en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20OMS,de%20salud%20de%20calidad%20suficiente.>

Un enfoque de la salud basado en los derechos humanos ofrece estrategias y soluciones que permiten afrontar y corregir las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder injustas que suelen ser aspectos centrales de la inequidad en los resultados sanitarios.<sup>18</sup>

Por su parte la Corte Constitucional Colombiana ha establecido:

*“El servicio público de salud, consagrado en la Constitución Política como derecho económico, social y cultural, ha sido desarrollado jurisprudencial y legislativamente, delimitando y depurando tanto el contenido del derecho, como su ámbito de protección ante la justicia constitucional. En estos términos, esta Corte al estudiar los complejos problemas que plantean los requerimientos de atención en salud, se ha referido a dos dimensiones de amparo, una como derecho y otra como servicio público a cargo del Estado. En cuanto a la salud como derecho fundamental, este debe ser prestado de manera oportuna, eficiente y con calidad, con fundamento en los principios de continuidad e integralidad; mientras que, respecto a la salud como servicio, se ha advertido que su prestación debe atender a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”*<sup>19</sup>

La Ley estatutaria en salud 1751 del 2015, que regula el derecho fundamental a la salud que comprende el **acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad** para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud<sup>20</sup>.

Adicionalmente, la sentencia T-001/18 establece el carácter fundamental de la salud como derecho autónomo, definiéndolo como la *facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”, y garantizándolo bajo condiciones de “oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad, de*

---

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> Sentencia T-012 de 2020. Corte Constitucional, M.P. Diana Fajardo Rivera

<sup>20</sup> [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf)

*acuerdo con el principio de integralidad*". Además, ha dicho que el derecho a la salud obedece a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de la persona y a la de garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales. (subrayado fuera de texto).

### **Derecho a la educación**

La educación es un derecho fundamental y bien público inalienable, desde diferentes normas internacionales como la declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 26, se protege y garantiza la educación como bien gratuito, y se establece la instrucción elemental como obligatoria. Igualmente, dicha declaración, entiende la educación como concepto que debe buscar el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz."

Continuando con las normas internacionales, la Declaración de los Derechos del Niño de la ONU en 1959, aprobada en Colombia por Ley 12 de 1991 y ratificada el 27 de febrero del mismo año (parte del bloque de constitucional), específicamente en sus principios 1, 2,7 y 10, estipula unos derechos fundamentales en materia de educación y formación:

**"Principio 1:** El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o

discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

**Principio 2:** El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

(...)

**Principio 7:** El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

(...)



**Principio 10:** El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.”

**La Constitución Nacional su artículo 2 especifica los fines del Estado, como referencia para la discusión normativa:**

“**Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

**La Ley General de Educación, Ley 115 de 1994,** establece el marco normativo para el sistema educativo en el país. Aunque la ley se centra principalmente en aspectos relacionados con el sistema educativo, también aborda la promoción y prevención de la salud mental como parte integral de la formación de los estudiantes. En su artículo primero estipula:

“**Artículo 1º.** - Objeto de la Ley. **La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.**

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde 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.”

Por su parte el artículo de la misma ley se expresa sobre los programas curriculares, la calidad y las funciones del servicio educativo:

**Artículo 2°.** - Servicio Educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.

(...)

“**ARTICULO 4°.** Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo”. (Subrayado fuera del texto).”

Igualmente, su artículo 5° especifica los fines de la educación donde resaltan sus párrafos 1 y 2:

**“Artículo 5°.** - 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 respecto 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.”

Por otra parte, la misma ley en su artículo 151, asigna funciones a las entidades departamentales y distritales dedicadas a la educación:

**“Artículo 151.-** Funciones de las Secretarías Departamentales y Distritales de Educación. Las secretarías de educación departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces ejercerán, dentro del territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las siguientes funciones:

- a. Velar por la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio;
- b. Establecer las políticas, planes y programas departamentales y distritales de educación, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional;
- c. Organizar el servicio educativo estatal de acuerdo con las prescripciones legales y reglamentarias sobre la materia y supervisar el servicio educativo prestado por entidades oficiales y particulares;

- d. Fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos;
- e. Diseñar y poner en marcha los programas que se requieran para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la educación;
- f. Dirigir y coordinar el control y la evaluación de calidad, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y aplicar los ajustes necesarios.
- g. Realizar los concursos departamentales y distritales para el nombramiento del personal docente y de directivos docentes del sector estatal, en coordinación con los municipios;
- h. Programar en coordinación con los municipios, las acciones de capacitación del personal docente y administrativo estatal;
- i. Prestar asistencia técnica a los municipios que la soliciten, para mejorar la prestación del servicio educativo;
- j. Aplicar, en concurrencia con los municipios, los incentivos y sanciones a las instituciones educativas, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones de calidad y gestión;
- k. Evaluar el servicio educativo en los municipios;
- l. Aprobar la creación y funcionamiento de las instituciones de educación formal y no formal, a que se refiere la presente Ley; Ver Decreto Nacional 114 de 1996
- m. Consolidar y analizar la información de los municipios y remitirla al Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con los estándares fijados por éste, y

n. Establecer un sistema departamental y distrital de información en concordancia con lo dispuesto en los artículos 148 y 75 de esta Ley.”

**El presente proyecto de acuerdo igualmente se encuentra fundamentado por el Código de la Infancia y la Adolescencia expedida por el congreso colombiano Ley 1098 de 2006, donde se estipula:**

(..)

**Artículo 8°.** Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

**Artículo 28. Derecho a la educación. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad.** Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de pre-escolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.

**Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código.** Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en

salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

**Artículo 41.** Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

**9. Formar a los niños, las niñas y los adolescentes y a las familias en la cultura del respeto a la dignidad, el reconocimiento de los derechos de los demás, la convivencia democrática y los valores humanos y en la solución pacífica de los conflictos.**

**19. Garantizar un ambiente escolar respetuoso de la dignidad y los Derechos Humanos de los niños, las niñas y los adolescentes y desarrollar programas de formación de maestros para la promoción del buen trato.**

**20. Erradicar del sistema educativo las prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes y las sanciones que conlleven maltrato, o menoscabo de la dignidad o integridad física, psicológica o moral de los niños, las niñas y los adolescentes.**

**Artículo 42.** Obligaciones especiales de las instituciones educativas. Para cumplir con su misión las instituciones educativas tendrán entre otras las siguientes obligaciones:

(..)

**2. Brindar una educación pertinente y de calidad.**

**3. Respetar en toda circunstancia la dignidad de los miembros de la comunidad educativa.**

(..)

Artículo 44. Obligaciones complementarias de las instituciones educativas. Los directivos y docentes de los establecimientos académicos y la comunidad educativa en general pondrán en marcha mecanismos para:

(..)

4. Garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar.

Establecer en sus reglamentos los mecanismos adecuados de carácter disuasivo, correctivo y reeducativo para impedir la agresión física o psicológica, los comportamientos de burla, desprecio y humillación hacia los niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje, en el lenguaje o hacia niños o adolescentes con capacidades sobresalientes o especiales.

(..)

Artículo 52. Verificación de la garantía de derechos. En todos los casos, la autoridad competente deberá, de manera inmediata, verificar el estado de cumplimiento de cada uno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, consagrados en el Título I del Libro I del presente código. Se deberá verificar:

1. El Estado de salud física y psicológica.

(...)

Esta normatividad reconoce la importancia de la salud mental en el desarrollo de los estudiantes y establece que la educación debe promover el desarrollo armónico de todas las dimensiones de la persona, incluyendo la dimensión emocional y psicológica. Así, se considera que la

educación debe tener en cuenta la promoción de la salud mental como parte de su propósito fundamental.

Establece que la educación debe fomentar el desarrollo de habilidades socioemocionales, fortalecer la autoestima y el autoconocimiento, promover relaciones saludables y contribuir a la construcción de una identidad positiva. También resalta la importancia de la educación para la prevención de problemas de salud mental, como el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia y el suicidio.

Acorde con lo anterior, define que los establecimientos educativos deben contar con programas de bienestar estudiantil que incluyan acciones de promoción y prevención en salud mental. Estos programas deben abordar aspectos como la convivencia pacífica, la orientación escolar, la atención a situaciones de acoso y la atención a estudiantes con necesidades especiales, entre otros.

Cabe anotar que a lo largo de los años se han expedido normas complementarias que construyen el marco normativo propio para el diseño, desarrollo y ejecución de propuestas metodológicas que promuevan el bienestar y salud mental en un marco en el cual el Sistema de Salud y Educativo se articulan en un objetivo común

### **3. SUSTENTO JURÍDICO**

#### **3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.



Artículo 44 “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”

Artículo 67. “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

“El derecho fundamental de los niños a la educación. Reiteración de la jurisprudencia.

En materia de jurisprudencia muchos fallos tratan los derechos de los niños y el derecho a la educación así la corte en sus consideraciones de la sentencia T-787 de 2006, explica:

“La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que ésta (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características.”

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a

los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Artículo 79: hace referencia al derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, para lo cual la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

Artículo 366: el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, de la población son finalidades sociales del Estado, será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Acto Legislativo 02 de 2009, consagra el derecho a la salud y establece que “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud

## **3.2. OTRAS NORMAS**

**3.2.1** Ley 100 de 1993, “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. Si bien se enfoca principalmente en los aspectos relacionados de servicios

de salud, también establece la responsabilidad de promover la salud y prevenir las enfermedades. En este sentido el sistema debe implementar estrategias de promoción de la salud mental, que incluyan acciones educativas, campañas de prevención y promoción de estilos de vida saludables.

### **3.2.2 Ley 715 de 2001 las competencias de las entidades territoriales son:**

(...)

Artículo 6°. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

#### 6.1. Competencias Generales.

6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.

6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el presidente de la República.

6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.

6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.

6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrá delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.

Artículo 7°. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de pre-escolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.

7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

**3.2.3** Ley 1438 de 2011 Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, tiene como objeto, el fortalecimiento del Sistema



General de Seguridad Social en Salud, a través de un modelo de prestación del servicio público en salud que brinde servicios de mayor calidad, incluyente y equitativo.

**3.2.4.** Ley 1616 de 2013 que contiene disposiciones para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud mental de 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 consonancia con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución Política.

**3.2.5** Ley 1751 de 2015 o Ley Estatutaria de la Salud, tiene por objetivo “garantizar el derecho a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección”. Así mismo, establece que la atención en salud debe ser integral y enfocada en el individuo y la comunidad, reconociendo la salud mental como parte integral de la salud. Esta ley reconoce los derechos de las personas en relación con la salud mental y establece la obligación de garantizar la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en este ámbito.

Además, reconoce el enfoque de la salud mental comunitaria, la cual promueve la participación de la comunidad en la identificación de necesidades y en la planificación y ejecución de acciones de promoción y prevención en salud mental.

**3.2.6** El Decreto 780 de 2016 define la creación del Plan Decenal de Salud Pública, como marco estratégico que busca orientar las políticas y acciones en materia de salud en el país durante ese período. Este abarca diferentes áreas de la salud, también incluye la promoción de la salud mental como un componente importante.

Reconoce la importancia de la salud mental y se establecen lineamientos para su promoción y prevención. Se enfatiza la necesidad de implementar acciones que fomenten el bienestar emocional y psicológico de la población, así como la prevención de los trastornos mentales.

El Decreto también hace énfasis en la importancia de fortalecer la capacidad de los servicios de salud para brindar atención integral en salud mental, promoviendo el acceso equitativo a servicios de calidad, la detección temprana de problemas de salud mental, el tratamiento oportuno y la rehabilitación psicosocial.

Además, el Decreto 780 de 2016 establece la necesidad de promover entornos saludables y favorables para la salud mental en diferentes ámbitos, como el trabajo, la educación, la comunidad y la familia. También se resalta la importancia de la participación comunitaria y la coordinación intersectorial para abordar los determinantes sociales de la salud mental.

**3.2.7** Resolución 429 de 2016, del Ministerio de Salud y Protección Social definió la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), cuyo objetivo general es orientar el sistema hacia la generación de las mejores condiciones de salud de la población mediante la regulación de las condiciones de intervención de los agentes hacia el “acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud”

**3.2.8** Resolución 4886 de 2018 del MSPS: Por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental

**3.2.9** Resolución 089 de 2019 del MSPS por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, tiene como objetivo el fortalecimiento de los factores de prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social. Así mismo, busca reducir el consumo, abuso, adicción a sustancias psicoactivas y/o bebidas alcohólicas en los niños, las niñas y los adolescentes.

**3.2.10** Resolución 3100 de 2019, del Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud

y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud

**3.2.11** Resolución 2626 de 2019, del Ministerio de Salud y Protección Social por el cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud-PAIS y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial MAITE.

**3.2.12** CONPES 3992 DE 2020 Estrategia para la promoción de la Salud Mental en Colombia

#### **4. COMPETENCIA DEL CONCEJO**

##### 4.1. Constitución Política:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

##### 4.2. Decreto ley 1421 de 1993:

Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (...)

## **5. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de acuerdo no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos nuevos en los cuales deba recurrir el Distrito Capital, atendiendo lo preceptuado en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, dado que ya se encuentran presupuestos en el Plan de Desarrollo.

Cordial Saludo,

**EDWARD A. ARIAS RUBIO**

Autor

**PROYECTO DE ACUERDO N° 536 DE 2023****PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LA PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA SALUD MENTAL EN LOS NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL ÁMBITO ESCOLAR DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Concejo de Bogotá en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las conferidas el numeral 1º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

**ACUERDA****ARTÍCULO 1º - OBJETO**

El presente Proyecto de Acuerdo tiene por objeto dictar lineamientos para fortalecer la promoción y prevención de la salud mental en los niños, adolescentes y jóvenes en las instituciones educativas del Distrito capital del ámbito escolar tendientes a mejorar las habilidades psicosociales individuales y colectivas en pro de la salud mental, la gestión de entornos escolares protectores y la articulación con los servicios de salud mental.

**ARTÍCULO 2º- ESTRATEGIA**

La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Educación, en coordinación con la Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, implementarán estrategias innovadoras a fin de promover la generación de escuelas

emocionalmente inteligentes que respondan a las necesidades afectivas no atendidas por la educación tradicional, para el fortalecimiento de la promoción y prevención de la salud mental en las Instituciones educativas del Distrito Capital del ámbito escolar.

**ARTÍCULO 3º- Implementar la cátedra de educación emocional** en los niveles preescolar, básica y media, en concordancia con el proyecto educativo institucional PEI de todas las instituciones educativas del Distrito Capital, a fin de potenciar las habilidades para la vida y competencias emocionales, así como la prevención de conductas de riesgo y problemas que afectan el bienestar emocional y el desarrollo integral de la niñez, infancia y adolescencia.

**ARTÍCULO 4º Implementar programas integrales grupales a nivel escolar** para incidir en estados saludables a nivel corporal, emocional y mental, que incorporen actividades entre otros: la *Biodanza (que potencian la creatividad, afectividad, vitalidad y trascendencia)*; Habilidades de afrontamiento ( promueve el desarrollo de herramientas personales para asumir, responder y solucionar situaciones que inciden en la salud mental, emocional y física de las personas); Mindfulness (metodología que promueve la meditación como herramienta para el descanso mental y corporal de acuerdo con los principios de conexión con el presente y aceptación de sí mismo); Educación y conciencia (espacios para realizar reflexiones personales sobre la forma en que se han apropiado los aprendizajes de las situaciones y experiencias personales, familiares y colectivas. Recoge los fundamentos de la meta cognición y construye herramientas personales en la transformación de hábitos no saludables); Salud física; Salud emocional (espacios para conocer prácticas de autorregulación emocional que permitan el equilibrio entre la mente y los factores externos del entorno que inciden en las emociones); Salud mental (espacios para revisar el estado personal de la salud mental y las necesidades individuales que resulten en planes de acción concretos para disminuir el efecto negativo de las experiencias); Autocuidado (encuentros para identificar prácticas de autocuidado aprendidas y otras personales que se han incorporado en el tiempo); Expresión creativa (comprende la activación de procesos artísticos relacionados

con la iniciativa e innovación. Potencia habilidades en la expresión espontánea, que contribuyen a expresar emociones a través del arte en función de la salud emocional); Grupo de apoyo (recoge experiencias, emociones y sentimientos relacionados con situaciones específicas tales como: problemáticas familiares, factores de riesgo, exposición al peligro, entre otros, con el fin de dar herramientas para el manejo de las mismas escuchando a otros).

**ARTÍCULO 5º Implementar en forma sistemática, previo consentimiento informado, estrategias de tamizaje** a los niños y niñas en las Instituciones educativas aplicando herramientas como el RQC, u otras, a fin de identificar la posible presencia de trastornos mentales. De igual forma, Implementar en adolescentes y adultos herramientas de tamizaje como el cuestionario de síntomas SRQ (Self-Reporting Questionnaire) u otras a fin de evaluar presencia de síntomas de ansiedad, depresión, psicosis y epilepsia. Acorde a los resultados seguir la ruta de atención en salud.

**ARTÍCULO 6º Implementar herramientas de inteligencia artificial** para analizar posibles señales de trastornos o enfermedades mentales, utilizando insumos como desempeño académico, observaciones de docentes, equipo docente y administrativo escolar, caracterización familia y/o entorno, encuestas psico- sociales, cuestionarios de tamizaje de salud mental, pruebas y test sicotécnicos, entre otros.

**ARTÍCULO 7º Fortalecer la difusión de las líneas de teleorientación y herramientas virtuales** (códigos QR, página web, canales de WhatsApp, APP, etc.) presentes en el territorio, para acompañar a los niños, niñas, adolescentes, familias, cuidadores y otros, para que estas busquen ayuda cuando la necesiten.

**ARTÍCULO 8º En Coordinación con Canal Capital fortalecer las campañas en torno a la salud mental de los niños, niñas y adolescentes**, a fin de reducir el estigma, el auto-estigma

y la discriminación en salud mental, así como difundir la ruta de atención en salud mental acorde a las situaciones identificadas a nivel escolar.

**ARTÍCULO 9º Fortalecer las competencias del equipo docente** a fin de que puedan brindar los primeros Auxilios Psicológicos e intervención en crisis.

**ARTICULO 10º Implementar en el 100% de los colegios del Distrito Capital espacios de escucha y de acompañamiento psicosocial a la población escolar**, en articulación con la Secretaría de Salud, empleando herramientas como la Telemedicina.

**ARTÍCULO 11º Implementar estrategias de promoción y prevención del Cuidado de la salud mental del talento humano en educación**, en articulación con la secretaria de Salud.

**ARTICULO 12º VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 537 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA LA PROMOCIÓN DE BENEFICIOS Y SERVICIOS QUE RINDAN HOMENAJE A LOS VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA RESIDENTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1979 DE 2019”.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. Objeto del Proyecto de Acuerdo**

El presente proyecto de acuerdo tiene como objetivo rendir homenaje a la figura de los Veteranos de la Fuerza Pública por medio de la promoción de beneficios y servicios que buscan retribuir su ardua labor desempeñada a lo largo de la carrera militar y policial, garantizando bienestar a ellos y sus familias dados los estamentos reconocidos desde la constitución y la carga pública inusual propia de su valiente oficio. Del mismo modo, dicho reconocimiento es fruto de los diferentes sacrificios y situaciones de riesgo y vulnerabilidad a las que se encuentran constantemente expuestos, siendo perjudicados de manera directa a causa de daños físicos y psicológicos muchas veces irreparables.

#### **II. Antecedentes**

Es preponderante señalar que el presente documento se elabora considerando el proyecto de acuerdo N. 494 de 2021, mediante el cual “se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la fuerza pública de conformidad con la ley 1979 de 2019”, radicado el 2 de noviembre del mismo año y presentado por la bancada del partido Centro Democrático cuyo autor principal fue el ex concejal de Bogotá, Andrés Eduardo Forero, a quien se le ha solicitado previamente su autorización para continuar desarrollando el proceso de gestión normativa. Dicho proyecto tuvo como ponentes a la concejal Marisol Gómez Giraldo como coordinadora y al honorable Julián Rodríguez Sastoque, quienes manifestaron una ponencia positiva conjunta. Sin embargo, por eventos externos no llega a primer debate, no obstante, constituye un cimiento sólido que permite recolectar una serie de aspectos jurídicos y técnicos que le brindan un mayor soporte

#### **III. Sustento jurídico de la iniciativa**

La Constitución de 1991, determinó la garantía de reconocimiento de beneficios que debe otorgar el Estado Colombiano a los Veteranos de la Fuerza Pública, como compensación por los riesgos, pérdidas o daños a los que estuvieron expuestos por el cumplimiento de su misión constitucional. Amparo

sustentado en primer lugar, en el artículo 150 numeral 15 de esta Carta Política, que le atribuye como función al Congreso de la República “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”. Así como, en el **artículo 217**, que precisa que será la Ley la que determinará los derechos y obligaciones de los miembros de la Fuerza Pública y el régimen especial prestacional aplicable a estos.

Mediante pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha indicado que las leyes de honores obedecen a cuerpos normativos que exaltan las virtudes que adornan a ciertas personalidades, quienes movidas por fines nobles han prestado servicios a la patria.

*“En sentencia C-817 DE 2011, la Corte Constitucional ha delimitado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:*

*1. Reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. 2. Carencia de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley. Simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. 3. Deben ser susceptibles de adopción de diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo.*

*Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Congreso de la República con el fin de concretizar los apartados constitucionales expuestos anteriormente, expidió la Ley 1979 de 2019, la cual tiene como objeto “...Conceder beneficios y proporcionar políticas de bienestar, además, de reconocer, rendir homenaje y enaltecer la labor realizada por la población que hace mención el artículo 2° de la misma. Esto, dada la misión constitucional y carga pública inusual de este grupo poblacional, que han realizado sacrificios que van desde el enfrentamiento constante a peligros, daños físicos irreparables, hasta numerosas muertes, las cuales durante años han sido enfrentadas por las familias de estos héroes, lo que también las convierte en un actor relevante en el proceso de defensa del país”.

Con la implementación de esta Ley, les fueron otorgados por parte del Gobierno Nacional a los veteranos y a sus familias, beneficios entre los que se destacan créditos en educación con el Icetex, afiliación voluntaria a Caja Honor para acceder a créditos de vivienda, descuentos con entidades aliadas en recreación, deporte, salud, cultura.

En desarrollo de la ley 1979 de 2019, El presidente de la República de Colombia en ejercicio de la potestad reglamentaria, expidió el **decreto 1345 del 2020**, “Por el cual se reglamenta la acreditación, se rinden honores en actos, ceremonias y eventos públicos, se reconocen beneficios en servicios financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en la liquidación en la pensión de invalidez y se dictan otras disposiciones”.

Posteriormente, expidió el **decreto 1346 del 2020**, “Por medio del cual se rinde honores a los Veteranos de la Fuerza Pública en medios masivos de comunicación y plataformas digitales, se preserva su memoria histórica, se otorgan beneficios crediticios, en transporte público urbano, salud, programas asistenciales, importación, beneficios sociales e integrales en el sector privado, se reglamenta la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano, el Consejo de Veteranos y se dictan otras disposiciones.”

A través de estos dos últimos decretos, el Gobierno Nacional ha definido los lineamientos generales para la acreditación de la calidad de veterano y beneficiarios, formalidades de los actos, ceremonias y eventos públicos donde se rinden honores, otorgamiento de beneficios de transporte, sociales, en programas asistenciales y se desarrollaran otros beneficios que debido al impacto fiscal que generan no corresponde tratarlos en el presente acuerdo, entre ellos se hace mención de los servicios financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, y la liquidación en la pensión de invalidez.

#### **IV. Justificación del Proyecto de Acuerdo.**

##### **a. Contexto**

El presente proyecto de acuerdo guarda relación directa con la ley 1979 del año 2019 “Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto es:

Conceder beneficios y proporcionar políticas de bienestar, además, de reconocer, rendir homenaje y enaltecer la labor realizada por la población que hace mención el artículo 2º de la misma. Esto, dada la misión constitucional y carga pública inusual de este grupo poblacional, que han realizado sacrificios que van desde el enfrentamiento constante a peligros, daños físicos irreparables, hasta numerosas muertes, las cuales durante años han sido enfrentadas por las

familias de estos héroes, lo que también las convierte en un actor relevante en el proceso de defensa del país.

Teniendo en cuenta la anterior normatividad, se pretende enaltecer la difícil labor de los miembros de la fuerza pública que cuentan con asignación de retiro; al garantizar los beneficios y políticas de bienestar plasmadas en directrices nacionales, se espera recompensar las dificultades y sacrificios de tantos años en la prestación del arduo servicio en pro del bienestar de los colombianos y puntualmente de aquellos que desarrollaron labores destacadas en la ciudad de Bogotá y que se encuentran residiendo en ella; claramente, sin dejar de lado el sacrificio que también hacen sus familias quienes enfrentan la angustia de percibir en su familiar daños físicos irreparables o en su defecto la muerte.

La adopción de los beneficios establecidos para la población determinada en el artículo 2 de la ley 1979 a nivel territorial y distrital, dignifica la reincorporación de los Veteranos de la Fuerza Pública a la vida civil de una forma eficaz y efectiva, para reafirmar su significado dentro de la sociedad es pertinente resaltar que para el 31 de diciembre de 2021 se presentó el informe de la Unidad para Víctimas ante la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano, en donde se realizó el recuento de 21.470 veteranos víctimas del conflicto armado en Colombia, en este sentido, existen 14.717 del Ejército Nacional, 1.142 de la Armada, 172 de la Fuerza Aérea y 5.439 de la Policía Nacional.

Bajo esta línea normativa, se reguló también la obligatoriedad de la creación, implementación y ejecución de varios programas que tengan como fin darle cumplimiento efectivo a lo establecido en la norma, por lo cual también se determina que es un deber constitucional del Estado garantizar, cumplir lo decretado y considerar a la población de veteranos de guerra y a sus familias como sujetos vulnerables debido a las situaciones inusuales vividas con ocasión a su labor y que a todas luces requiere de políticas públicas y de programas sociales que propendan por su bienestar físico, psíquico y social.

Por ejemplo, según la página del Gobierno de los Estados Unidos en español, los miembros de las fuerzas militares de los Estados Unidos e incluso sus familias, debido a las situaciones y vivencias que con ocasión a su labor deben enfrentar, que evidentemente son muy diferentes a las de una persona que lleva su vida con normalidad haciendo parte de la población civil; cuentan con beneficios como: programas de asistencia para militares y sus familias, seguros de vida y beneficios para sobrevivientes de militares y veteranos, beneficios por incapacidad para militares, beneficios para la educación de militares veteranos y sus familias, beneficios para veteranos, naturalización para militares y expedientes militares de veteranos. (Gobierno de Estados Unidos, 2018)

Siendo así, se propone que este Concejo tenga en cuenta la creación de lineamientos que establezcan beneficios para esta población, con la finalidad de garantizar un reconocimiento en la capital a las labores realizadas por todos y cada uno de los veteranos de guerra que han puesto en riesgo su vida para cumplir con las diferentes labores de seguridad, cuidado y protección.

Finalmente, es de resaltar que con la realización y cumplimiento del objeto de este proyecto, se pretende promover el sentimiento de gratitud para con los veteranos de guerra que se retiran de sus labores prestando servicios al interior de la fuerza pública, con este, se procura dictar una serie de lineamientos que permitan coordinar entre las distintas instituciones públicas del distrito la prestación de servicios y la priorización en la atención a veteranos de la fuerza pública, en concordancia con los decretos reglamentarios número 1345 y 1346 de 2020 que otorgan beneficios como: honores en actos, ceremonias, plataformas digitales y eventos públicos, beneficios financieros, beneficios en la liquidación de pensiones de invalidez, beneficios en transporte público urbano, en salud, programas asistenciales, entre otros.

#### **b. Experiencias internacionales.**

Históricamente, el apoyo a los veteranos se ha ido desarrollando de diversas formas en varios países del mundo, el aprecio y afecto que se genera por parte de la ciudadanía hacia los mismos, se ha considerado fundamental para su transición de la fuerza pública a la sociedad civil. En ese sentido, los daños físicos, emocionales y psicológicos a los cuales estuvieron sometidos durante su experiencia militar en campo, han intentado ser subsanados a través de la intervención de distintas organizaciones del aparato estatal, quien mediante políticas y programas materializa beneficios en salud, empleabilidad y recreación para ellos y sus familias. A continuación, se hará mención de las estrategias implementadas para los veteranos en torno a la atención y recibimiento de la sociedad en los países de Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Estonia y Rusia.

#### **Estados Unidos**

Inicialmente, es de destacar la importancia que tiene para la ciudadanía y el gobierno estadounidense el bienestar de sus veteranos, se estima que cada año el Estado invierte más de 140 millones de dólares para llevar a cabo la política de veteranos, en donde se privilegia en atención médica, financiera y de vivienda a los miembros de las fuerzas armadas que le sirvieron por un determinado tiempo al país. Asimismo, es de resaltar que según el artículo de "*Beneficios para miembros de las fuerzas armadas*" el dieciocho por ciento de las organizaciones de veteranos son organizaciones caritativas, mientras que el resto, pertenecen miembros activos e inactivos de las Fuerzas Armadas, igualmente, que en Estados Unidos los ciudadanos donan más de 2500 millones de dólares al año para organizaciones benéficas con objetivos relacionados con el ejército.

Lo anterior, demuestra que existe un apoyo mancomunado entre el Estado y la sociedad para atender las necesidades de los veteranos, brindando ayudas voluntarias para sanar física y mentalmente las heridas que les produjo la guerra. Como lo señala Mayer en su guía "*Sirviendo a los que sirvieron*", mujeres y hombres sirven en organizaciones a través de la generación de empleo (capacitando y certificando); en educación (tutorías y apoyo académico); salud física (amputaciones, quemaduras y

lesiones); salud mental (acceso a la atención y reducir el estigma); familia y comunidad (reintegración comunitaria); y finalmente, en asuntos legales, financieros y de vivienda. Es decir, debido a la gratitud y respeto que tienen los estadounidenses por sus veteranos de guerra, no representa una obligación para ellos, brindar ayuda o exigir al gobierno que aumente el presupuesto destinado para la atención de dicho sector poblacional.

Cómo se logra evidenciar, la opinión del público en Estados Unidos resulta favorable. Sin embargo, para el gobierno es preocupante que, con el paso del tiempo, las generaciones futuras olviden la labor que han desempeñado sus ancestros y que al cambiar escenarios de guerra externos al territorio se olviden.

### **Países Bajos**

Por otro lado, en Holanda según el Ministerio de Defensa para 2017 a través de una encuesta se logró determinar que el 75% de la población opina que los veteranos “merecen el aprecio público absoluto”, no obstante, al interior de la misma se establece mediante otra serie de preguntas que las personas suelen asociar el término “veterano” a profesionales que desempeñan labores de relacionadas con socorrismo, bomberos o policías, y que además, el 90% del público no hizo nada o muy poco para mostrar su agradecimiento a los veteranos. En ese orden de ideas, a diferencia de la información recolectada en cuanto a la afinidad con el público en Estados Unidos, los holandeses suelen ser bastante críticos respecto a la participación que han tenido sus veteranos en diferentes misiones militares, dejando gran parte de la responsabilidad al sector gubernamental.

La presencia del gobierno se ve claramente marcada con acciones tales como: La creación de un sistema integral para veteranos en atención médica, el establecimiento de dos organizaciones no gubernamentales (Instituto de Veteranos y el Día Nacional de Veteranos), la asignación, según el Ministerio de Defensa de aproximadamente 140 millones para la ejecución de la política de veteranos, en la que un porcentaje va dirigido a los diferentes tipos de pensiones (invalidez, familiar, pérdida de ingresos, entre otras), a las cuales acceden ellos y sus familias según su condición económica. Lo demás, es destinado a las actividades o necesidades que presenten en otros campos de su vida personal.

Igualmente, es de destacar que, en aras de fortalecer el vínculo con la sociedad, según la “*The Unknown Heroes Foundation*”, se creó una “*organización paraguas, conformada por más de 40 organizaciones de veteranos y sindicatos*”, la cual busca mediante la protección y promoción de sus intereses realzar la iniciativa “*El veterano orgulloso*”, generando un mayor sentido de identidad y valor por los veteranos. Así como, el apoyo por parte de las loterías nacionales al “*Fondo Nacional para la Paz, la Libertad y el Cuidado de Veteranos*”, en el desarrollo y crecimiento de sus iniciativas para transformar su reconocimiento e imagen ante la sociedad.

**Reino Unido.**

En comparación con la experiencia de Países Bajos, la visión que tiene la población británica por los veteranos es de profundo respeto y admiración, se evalúa que existen alrededor de dos mil (2.000) organizaciones benéficas y mil (1.000) no registradas que se encuentran activas en el sector de veteranos, siendo las más exitosas del sector caritativo del país. Su permanencia y sostenimiento se ha mantenido gracias a la publicidad en que se evidencia el abandono por parte del gobierno y las Fuerzas Armadas. Así mismo, siguen funcionando gracias al llamado por parte del Ministerio de Defensa, a la obligación moral que debe tener toda la nación con las Fuerzas Armadas y sus familias.

Aunado a ello, el Ministerio de Defensa de la mano de un consorcio de organizaciones benéficas, evidenciaron que existía una gran cantidad de ayudas humanitarias por parte de varias instituciones y entidades que no estaban siendo registradas, lo cual generaba desorden y confusión en los veteranos receptores de las mismas. En ese sentido, para el año 2017 surge una iniciativa denominada Veterans' Gateway en la que se focaliza a nivel nacional un único punto de contacto para los beneficiarios y sus familias. De igual modo, la "*Confederación de Organizaciones Benéficas de Servicio y Empleo*", propuso desarrollar mediante alianzas estratégicas la generación de actividades laborales en diferentes disciplinas, con el objetivo de capacitar y certificar a veteranos que se encuentran sin oficio u ocupación durante su transición a la sociedad civil.

**Estonia.**

Debido al contexto histórico en el que se han construido las fuerzas militares en Estonia, la visión del público se ha ido transformando gracias a las múltiples intervenciones que ha realizado el Estado y el Ejército. Sin embargo, se considera un problema la poca participación e interés que existe por parte de las organizaciones privadas o no gubernamentales en el sector de veteranos, generando poca difusión a la ciudadanía y mayor responsabilidad directa en las instituciones estatales.

Así mismo, según el Ministerio de Defensa se crean diversas estrategias en todo el país con el objetivo de promocionar la labor de los veteranos y generar mayor aprobación en el público en un periodo relativamente corto. Lo anterior, mediante la conmemoración del Día del Veterano, la construcción de estatuas, la creación de eventos recreativos, de caridad, arte, memoria y demás actividades que les generan mayor visibilidad, conciencia pública y apoyo a los veteranos desde diferentes instancias. Durante dichos eventos, se expone a la luz problemas de salud física y mental que aquejan a los veteranos que posteriormente, son estudiados más a fondo para prevenir el porcentaje de suicidios y afecciones físicas permanentes.

### c. Caracterización de la población beneficiaria

Según la caracterización realizada por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), se estima que en Bogotá residen alrededor de 40.302 veteranos de la fuerza pública, desagregados en fuerzas militares (ejército nacional, armada, fuerza aérea) y policía nacional. Sin embargo, durante el último semestre del año 2022 la Dirección realizó un cruce de información con los datos registrados por las entidades de Distrito, con el objetivo de determinar por edad, sexo, estrato socioeconómico, nivel educativo, tipo de discapacidad, entre otros; las condiciones en las que se encuentran actualmente los veteranos de la fuerza pública, como se evidencia a continuación: Agregar trabajo y empleabilidad

En la información recolectada, se registra un total de 722 mujeres y 11.163 hombres, para un total de 11885, de los cuales se encuentran en primer estrato (806), segundo (3828), tercero (4688), cuarto (1298) quinto y sexto (669), lo cual permite evidenciar que el 82% de los veteranos de la fuerza pública se registran en los tres primeros estratos, los cuales podrán hacer uso de cada uno de los beneficios que ofrece el presente proyecto de acuerdo y que según los datos recolectados por el Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) el 80% de veteranos se encuentran desempleados.

#### Estrato Socioeconómico

Etiquetas de fila	Cuenta de Estrato
01	806
02	3828
03	4688
04	1298
05	439
06	230
(en blanco)	
<b>Total general</b>	<b>11289</b>

Fuente: Elaboración propia con información recolectada de la DIVRI



**Nivel Educativo**

<b>Etiquetas de fila</b>	<b>Cuenta de Nivel Educativo</b>
CURSOS O SEMINARIOS <= 50 HORAS	593
DOCTORADO	27
EDUCACION ESPECIAL	89
ESPECIALIZACIÓN / POSTGRADO	1344
MAESTRÍA	481
NO REPORTADO	366
PREESCOLAR	4
PRIMARIA	583
SECUNDARIA	4096
TECNICA, TECNOLOGICA Y/O DIPLOMADO	2584
UNIVERSITARIA	1151
(en blanco)	
<b>Total general</b>	<b>11318°</b>

Fuente: Elaboración propia con información recolectada de la DIVRI

**Trabaja actualmente**

<b>Etiquetas de fila</b>	<b>Cuenta de Trabaja Actualmente</b>
NO	9119
SI	2161
(en blanco)	
<b>Total general</b>	<b>11280</b>

Fuente: Elaboración propia con información recolectada de la DIVRI

## **V. Competencia del Concejo de Bogotá**

De conformidad con lo establecido por el Decreto 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá, el Concejo de Bogotá es competente para conocer y tramitar la presente iniciativa. Dentro de las atribuciones contempladas en el artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 se encuentra la siguiente:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

## **VI. Impacto Fiscal**

Cada una de las Secretarías y entidades competentes en el cumplimiento del presente Proyecto, serán responsables de los gastos que se ocasionen con tal efecto y los cuales no implican una modificación o adición presupuestal, de conformidad con el presupuesto asignado para la vigencia fiscal correspondiente.

## **VII. Referencias bibliográficas**

Constitución Política de Colombia. Artículo 150 y 217

Sentencia C-817 DE 2011 proferida por La Corte Constitucional

Decreto 1345 del 2020. (2020, 10 octubre). Presidencia de la República de Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143187>

Decreto 1346 del 2020. (2020, 10 octubre). Presidencia de la República de Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143189>

Ley 1979 de 2019. (2019, 25 julio). Congreso de la República de Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143199>

USAGov en Español. (2018, 4 junio). Beneficios para miembros de las fuerzas armadas.  
<https://www.usa.gov/espanol/beneficios-familias-militares>

## **VIII. Articulado**

**PROYECTO DE ACUERDO N° 537 DE 2023****PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA LA PROMOCIÓN DE BENEFICIOS Y SERVICIOS QUE RINDAN HOMENAJE A LOS VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA RESIDENTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1979 DE 2019”.**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL,**

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de las contenidas en el Decreto 1421 de 1993, artículo 12 numeral 1°.

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto:** Consolidar el programa de beneficios y servicios para los Veteranos de la Fuerza Pública y sus familias residentes en Bogotá que establece la ley 1979 de 2019 en su artículo 2, el cual será reglamentado por el Alcalde Mayor o a quien delegue para tal efecto, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 2°. Beneficiarios:** Son aquellos sujetos que residen en la ciudad de Bogotá, definidos en el artículo 2 de la Ley 1979 de 2019, de la siguiente forma:

“a) Veterano: Los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, pensionados por invalidez y quienes ostentan la distinción de reservista de honor. También son veteranos todos aquellos que hayan participado en nombre de la República de Colombia en conflictos internacionales. Así como, aquellos miembros de la Fuerza Pública que sean víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, por hechos ocurridos en servicio activo y en razón en ocasión del mismo”.

Igualmente, se determinan como beneficiarios a su núcleo familiar, el cual debe estar comprendido por:

“b) Núcleo familiar: Para el efecto de la presente ley, se entenderá por núcleo familiar el compuesto por el (la) cónyuge o compañero(a) permanente y los hijos hasta los veinticinco (25) años de edad o, a falta de estos, los padres de los miembros de la Fuerza Pública que hayan fallecido o desaparecido en servicio activo, únicamente por acción directa del enemigo o en

combate o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional”.

**Parágrafo.** Los beneficiarios serán identificados mediante el Registro único del Veterano (RUV), reglamentado por el Decreto 1345 de 2020.

**ARTÍCULO 3°. Excepción del beneficio:** No podrán acceder a los beneficios y servicios consignados en el presente acuerdo aquellos veteranos de la Fuerza Pública que hayan sido condenados penalmente por delitos dolosos, sanciones disciplinarias por conductas gravísimas, violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

**Parágrafo.** Es preponderante aclarar que los miembros del núcleo familiar del veterano póstumo declarado responsable penal o disciplinariamente no contarán con los beneficios que establece el presente acuerdo.

**ARTÍCULO 4°. Día del veterano:** En el marco de la celebración del día del veterano, el 10 de octubre de cada año, se adelantarán actos, ceremonias o eventos públicos que conmemoren su rol como protectores y defensores de la ciudadanía, estos homenajes deberán ser liderados por la Alcaldía Mayor de Bogotá, y deberán contar con la presencia de comandantes militares o policías de la jurisdicción, sus familias, y delegados del Consejo de Veteranos, que residan en el distrito.

**ARTÍCULO 5°. Programa para la preservación y difusión de las memorias de los Veteranos:** La Alcaldía Mayor de Bogotá impulsará cada dos meses el desarrollo de talleres, programas, seminarios y actividades con un enfoque didáctico en los cuales se busque preservar y difundir a través de experiencias vivenciales o escritas las memorias de los veteranos de la fuerza pública, dirigidos a la ciudadanía en general y a las escuelas de formación militar y policial.

**ARTÍCULO 6°. Beneficios en Sistema Integrado de Transporte:** La Alcaldía Mayor de Bogotá dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente acuerdo deberá reglamentar una tarifa preferencial para los Veteranos de la Fuerza Pública que hagan uso de TransMilenio y del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP (Urbano, Especial, Complementario, Troncal y Alimentador), previa verificación del cumplimiento de los criterios de identificación e ingreso establecidos por el sistema de transporte y los requisitos fijados en el parágrafo del artículo 2 del presente acuerdo.

**ARTÍCULO 7°. Beneficios en empleabilidad y emprendimiento:** La Alcaldía Mayor de Bogotá establecerá los criterios que generen escenarios de inclusión en los programas de rutas de empleabilidad y emprendimiento que están a cargo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico,

brindando un acompañamiento permanente en el registro, orientación, formación, intermediación y seguimiento para el acceso al empleo reconociendo su calidad de Veteranos de la Fuerza Pública.

**ARTÍCULO 8°. Eventos de recreación:** La Alcaldía Mayor de Bogotá pondrá en marcha las medidas correspondientes y los arreglos institucionales pertinentes que garanticen a los Veteranos de la fuerza pública o al núcleo familiar del veterano póstumo el ingreso gratuito a eventos en los cuales el escenario sea propiedad del Distrito, con el objetivo promover su bienestar a través de espacios de entretenimiento, deporte, cultura, recreación, arte y teatro.

**ARTÍCULO 9°. Beneficios en actividades deportivas:** El Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) establecerá acciones en materia de vinculación para los beneficiarios descritos en el artículo 2, de la presente, en eventos de carácter deportivo, programas de promoción de hábitos de vida saludable, práctica de la actividad física, entre otros.

**Parágrafo.** Para el caso de los beneficiarios descritos en el artículo 2, de la presente, que ostenten la calidad de deportistas de alto rendimiento, se articulará con las respectivas Ligas y/o Federaciones conforme lo establece el Sistema Nacional del Deporte.

**ARTÍCULO 10°. Honores en actos oficiales y plazas públicas:** En cada evento público y/o en ceremonias oficiales de orden Distrital con carácter militar y policial, la Alcaldía deberá establecer medidas protocolares que desarrollen espacios para conmemorar la labor de los Veteranos de la Fuerza Pública, como se evidencia a continuación:

- a) Un minuto de silencio por los Veteranos fallecidos.
- b) Reconocimiento a uno o varios veteranos, o a su núcleo familiar.
- c) Remembranzas de actos heroicos.
- d) Aclamaciones públicas a un veterano o grupo de veteranos.
- e) Espectáculos de medio tiempo en eventos deportivos.
- f) Distinciones al núcleo familiar de un veterano vivo o fallecido.
- g) Cualquier otra actividad que honre y enaltezca a los veteranos.

**ARTÍCULO 11°. Atención Preferencial:** De conformidad con el Decreto 1346 de 2020, las entidades públicas que tengan servicio de atención al público deberán establecer una ventanilla preferencial o adaptar la existente, para la atención a Veteranos de la Fuerza Pública, con el fin de facilitar y agilizar las gestiones que realicen.

**Parágrafo.** El distrito deberá adoptar los arreglos institucionales para la implementación del presente beneficio, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente.

**ARTÍCULO 12º. Reconocimiento al veterano fallecido y desaparecido:** Considerando el reconocimiento como veteranos de la fuerza pública que se plasma en la Ley 1979 de 2019 en su artículo 30, en caso de muerte en cumplimiento del deber de un miembro de la Fuerza Pública perteneciente a las unidades distritales, las entidades de la Alcaldía Mayor de Bogotá presentaran homenaje izando la bandera de la ciudad a media asta. De igual forma, se adelantará una ceremonia especial con el fin de presentar reconocimiento ante el núcleo familiar del veterano, en el acto honorífico se hará entrega del pabellón distrital.

**ARTÍCULO 13º. Cumplimiento del acuerdo:** La Alcaldía Mayor de Bogotá remitirá el primero de octubre de cada año un informe al Concejo de Bogotá evidenciando el avance y cumplimiento de lo ordenado en el presente proyecto de acuerdo, con el objetivo de hacerle seguimiento a la implementación del mismo.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Cordialmente,

**RUBÉN DARÍO TORRADO PACHECO**  
Concejal de Bogotá D.C

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 538 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 7 DE 1987, ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DE BOGOTÁ, SE AUTORIZA LA DEVOLUCIÓN DE RECURSOS POR OBRAS DE VALORIZACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

##### **1. OBJETO DEL PROYECTO**

Los acuerdos de valorización aprobados a lo largo del siglo XXI no han funcionado de manera correcta en su formulación e implementación. Falta de participación ciudadana incidente, mala planeación, incumplimiento en los planes de consultoría y obra, desarticulación institucional, retrasos e incumplimientos han sido dificultades comunes en las últimas cuatro valorizaciones que ha emprendido la Administración Distrital en Bogotá.

Esos errores han dejado varios aprendizajes, los cuales buscamos recopilar en esta propuesta de modificación del Acuerdo 7 de 1987, Estatuto de Valorización de Bogotá. Las propuestas de modificación apuntan a que cuando la Administración Distrital vuelva a presentar un acuerdo de valorización se tenga que cumplir lo siguiente:

- a. Comprometer a la Administración Distrital a tener estudios y diseños definitivos de las obras de infraestructura que va a adelantar con los recursos de valorización de los contribuyentes, antes de su aprobación en el Concejo de Bogotá. Asimismo, asegurar que tenga un cronograma de obra y que lo cumpla a cabalidad.
- b. Relacionado con lo anterior, la Administración deberá consultar la propuesta de obras con la ciudadanía de manera previa a la presentación de un eventual proyecto de valorización al Concejo. De este proceso, se deberá rendir un informe ante el Concejo de Bogotá con las propuestas que reciba y acoja para modificar los estudios y diseños definitivos. Este informe deberá presentarse como anexo en la radicación del proyecto de acuerdo de valorización.
- c. Asegurar que las entidades y empresas prestadoras de servicios públicos, que tienen alguna incidencia en la infraestructura de la ciudad, estén al tanto y aprueben la realización de las obras de valorización de manera previa a la radicación del proyecto de acuerdo de valorización en el Concejo de la ciudad.
- d. Fijar unos límites sobre cuánto del recaudo de la valorización se puede hacer antes y durante la obra, incentivando así que el recaudo se haga después de que las obras estén finalizadas. De esta manera, se evitan los casos reiterativos en los que la entidad cobra la contribución y no cumple con lo acordado.

- e. Diseñar un mecanismo de descuento en el cobro de la contribución de valorización, en caso de que se presenten retrasos o incumplimientos en la entrega de obras: proponemos que sea un descuento del 10% por cada año de retraso.
- f. Prestar apoyo económico a comerciantes que se vean afectados por retrasos y dilaciones en la etapa de obras, que les ocasionen perjuicio económico.
- g. Garantizar la instalación y funcionamiento permanente de canales de veeduría ciudadana, que alimenten los estudios y diseños finales de los proyectos, pero que también sirvan de canal de comunicación entre el IDU y la ciudadanía mientras se llevan a cabo las obras.
- h. Destinar los recursos que recaude el IDU por concepto de procesos sancionatorios a contratistas a compensar los perjuicios que los retrasos en las obras ocasionen a los vecinos de las obras.

Por último, el proyecto de acuerdo propone que, ante las fallas en la implementación del Acuerdo 724 de 2018, último Acuerdo de Valorización aprobado por el Concejo de Bogotá, el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- devuelva a los contribuyentes del Grupo 5 del Eje de la Zona Industrial los recursos pagados, toda vez que una buena parte de los segmentos viales que tiene que intervenir, no han sido contratados y apenas tiene estudios y diseños listos. A la fecha, cuatro años y ocho meses después de la sanción del Acuerdo de Valorización, apenas hay un avance de obra del 1% en este Eje y no hay contrato de obra para el Grupo 5 ya mencionado.

Adicional a esto, proponemos que el IDU devuelva los recursos recaudados de todas las obras cofinanciadas mediante valorización, incluso de acuerdos anteriores al 724 de 2018, y que tengan un avance menor al 5% en ejecución de obra.

## 2. JUSTIFICACIÓN

### 2.1. Introducción: la contribución de valorización

La Sentencia C-155 de 2003 de la Corte Constitucional hace un muy buen resumen y análisis de lo que entendemos en Colombia por la contribución de valorización. Para el caso particular de este Proyecto de Acuerdo, queremos hacer énfasis en la imposición que se hace a nivel territorial, la cual, según el Decreto 1604 de 1966, aún vigente, se entiende como:

*una “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, **el Distrito Especial de Bogotá**, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble (...)*



De la mano de esta definición, el Acuerdo 007 de 1987, Estatuto de Valorización de Bogotá, ofrece la siguiente definición:

*Gravamen sobre las propiedades inmuebles, destinada a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de los predios que sean beneficiados con la construcción de las mismas*

Parra (2016) explica adicionalmente que la valorización tiene estas particularidades:

*Con respecto a esto, es de importancia señalar que la Valorización no se puede confundir con el impuesto ya que no grava a todas las personas y su destinación es específica; se sabe de antemano para qué son utilizados los recursos recibidos por esta.*

Como se ha aplicado en Bogotá, la Administración Distrital cobra por adelantado a los propietarios de los predios beneficiados la contribución, para posteriormente iniciar con las obras y hacer su entrega. Esto configura una especie de compromiso de la Administración con los contribuyentes de la valorización: esta debería cumplir con todo el plan de obras prometido, ya que se está financiando con recursos adicionales a la tributación habitual de la ciudadanía. Esta, a cambio, obtiene posteriormente la valorización de sus predios gracias a la mejora del entorno.

La valorización tiene unos elementos de identificación que permiten su imposición:

- a. *Hecho generador*: la razón que genera el gravamen. En el caso de la valorización, es esta misma, el mejoramiento del entorno de un inmueble mediante obras civiles de construcción, lo que genera la obligación fiscal para el propietario.
- b. *Sujeto activo*: Como dice la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 que ya citamos, “El sujeto activo de la potestad tributaria (el Estado), está representado en el nivel distrital y municipal por los concejos”. De ahí que, para el caso de Bogotá, la valorización la presente la Administración Distrital pero la apruebe el Concejo.
- c. *Sujeto pasivo*: En la misma lógica del hecho generador, el sujeto pasivo será aquel propietario del inmueble que se vea beneficiado con la obra de valorización. Para Bogotá, el Acuerdo 007 de 1987, Estatuto de Valorización de la ciudad, establece los mecanismos técnicos que permiten determinar qué predios se ven beneficiados por las obras, lo que los haría receptores del cobro.
- d. *Base gravable*: El Decreto 1604 dice que la base gravable de la valorización será el costo de la obra distribuido entre los inmuebles que se vean beneficiados por esta, más “un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos”.

- e. *Tarifa*: La Sentencia C-155 de 2003 cuenta tres criterios fundamentales para determinar el valor que el sujeto pasivo pagará por la valorización: i. Fijar el costo de la obra; ii. Calcular el beneficio que genera; y iii. Establecer la forma de distribución del costo. El Acuerdo 007 de 1987, en su Título V, define los mecanismos de distribución y su posterior aprobación.

La propuesta de modificación del Acuerdo 007, que aquí traemos, busca que esos elementos, particularmente el de garantizar el hecho generador para los sujetos pasivos, sean honrados por la Administración Distrital al aplicar un cobro de valorización.

*¿Es útil la contribución? Sí lo es*

Sobre la pertinencia del instrumento de valorización para la realización de obras públicas, no tenemos duda. Esta debería ser una herramienta útil para mejorar la infraestructura de la ciudad. Muy de acuerdo con esta afirmación, Bonilla y González (2017) explican lo siguiente:

*(...) la valorización es un poderoso instrumento de financiación que tiene dos grandes ventajas: Permite establecer una relación directa entre el costo y el beneficio, y su pago se puede regular de tal manera que respete la capacidad de pago de los usuarios. Y la distribución de la contribución (el “derrame”) podría tener un diseño progresivo, de tal forma que se obligue a que paguen más quienes tienen más.*

Pese a este carácter progresivo y a las bondades del instrumento, la Administración Distrital, como veremos más adelante, no ha tenido la capacidad para ejecutar las obras de valorización con la misma fluidez con la que ha logrado recaudar los recursos. Esto ha llevado a que el instrumento no tenga los resultados esperados por la ciudadanía y haya perdido legitimidad a través de los años.

Dentro de las fallas que nosotros y muchos analistas han evidenciado en los últimos 20 años en Bogotá, se han encontrado obras que se cobraron pero que nunca se hicieron, algunas con retrasos de años enteros, otras han quedado incompletas e, incluso, unas en las que no se construyeron las propuestas que pagaron los ciudadanos, sino infraestructuras totalmente diferentes. Estas observaciones nos llevaron a proponer esta modificación al Acuerdo 007 de 1987.

## **2.2. Estatuto de valorización de Bogotá: el Acuerdo 007 de 1987**

Bogotá reglamentó la valorización mediante el Acuerdo 007 de 1987 y la aplicó por primera vez durante la Administración de Jaime Castro en 1992 con el Acuerdo 14. Pese a que el Acuerdo 007 ha tenido algunas modificaciones en años posteriores, ha mantenido las mismas

especificaciones desde su sanción. En ese sentido, varios de sus elementos son anacrónicos, o no son aplicables, o han sido modificados en cada uno de los acuerdos que han autorizado cobros de valorización. A modo de resumen, a continuación, destacamos la estructura del Estatuto y sus principales elementos:

- Delega en el Instituto de Desarrollo urbano -IDU- la Ejecución y cobro de las obras que se realicen con la valorización.
- Determina que el Alcalde presentará al Concejo de Bogotá el plan de obras que se ejecutará, para que este lo apruebe.
- Define el concepto de zona de influencia y la manera de determinarla.
- Crea un sistema de representación de los propietarios ubicados dentro de la zona de influencia.
- Crea una junta de vigilancia compuesta por los representantes que elijan los mismos propietarios. Esta junta tiene las mismas funciones de una veeduría.
- Establece los métodos para hacer la distribución de las contribuciones de valorización y la manera de efectuar la facturación, cobro y formas de pago.
- Define los recursos disponibles para que los contribuyentes puedan apelar la asignación del cobro.

### **2.3. Fallas en la implementación de los recientes acuerdos de valorización**

En el siglo XXI, la Administración Distrital ha recurrido en cinco ocasiones al mecanismo de valorización para financiar obras de infraestructura. En ninguno de esos cinco casos, el IDU ha tenido la capacidad de ejecutar al pie de la letra, como debería ser, las obras planteadas en los articulados. A modo de un triste resumen, mencionamos brevemente las características y fallas de cada uno de los acuerdos:

- a. *Acuerdo 180 de 2005:* Este Acuerdo fue pensado para el largo plazo, estableciendo cuatro fases que se iban a ejecutar a lo largo de tres administraciones. Como afirma Gómez (2021), este Acuerdo:

*(...) contempló la realización de un Plan de obras pertenecientes al Sistema de Malla Vial y Espacio Público para lo cual se tenía proyectado un recaudo de COP \$2,1 billones y se estructuró para cobrarse en cuatro etapas, entre 2007 y 2016. El Plan de Obras consistía en 137 obras divididas en cuatro grupos de construcción a través del tiempo.*

Tanto las mencionadas Gómez (2021) como Bonilla (2018) coinciden en que el diseño y plan de obras del Acuerdo 180 fueron adecuados, pero su ejecución muy deficiente. Gómez incluso cita un informe de la Contraloría de Bogotá en el que advierte que el IDU no fue eficiente en el proceso de planeación de las obras, al tiempo que encontró que “el modelo de financiación no contaba con fundamento técnico de planeación que permitiera cuantificar el costo real de las obras, el impacto efectivo en el valor de los inmuebles, ni garantizar la

construcción de la totalidad de las obras”. Sumado a esto, hay que mencionar que el recaudo de este Acuerdo, para 2018, había sido del 92% (El Tiempo, 2018), lo que muestra el cumplimiento de los contribuyentes bogotanos en materia de responsabilidad fiscal.

Como consecuencia de la mala ejecución de este Acuerdo, el IDU tuvo que hacer devolución de recursos a contribuyentes de los entornos de algunas obras que no se habían empezado:

*(...) para el mes de diciembre del año 2011 aún no se habían iniciado todas las obras implantadas en la fase I, y de acuerdo a lo anteriormente citado, si estas no iniciaban dos años después de empezar el cobro, debería retribuirse el dinero a los contribuyentes. Por ley, el Instituto de Desarrollo Urbano, debió devolver el monto distribuible de las dos obras que no empezaron su construcción a tiempo, las cuales fueron la Avenida Medellín (AC 80) por Avenida Colombia (AK 24) y la Puente Aranda (Carrera 50) por Avenida Américas, Avenida de los Comuneros, (AC 6) y Avenida Colón (AC 13), lo que incurrió en gastos administrativos para la entidad no esperados (Parra, 2016).*

- b. *Acuerdo 398 de 2009:* Dado que el Acuerdo 180 estaba pensado para tres periodos de alcaldes, este Acuerdo 398 lo que hace es modificar el plan de obras planteado en 2005. Gómez, citando a la Contraloría y al IDU, explica que mediante ese Acuerdo “ *fueron incluidas tres obras y fue eliminada una*”.
- c. *Acuerdo 451 de 2010:* Parra (2016) menciona que este Acuerdo de Valorización con beneficio local tenía como propósito “*mejorar la movilidad en el norte de la ciudad y la conectividad de las localidades de Suba, Engativá, chapinero, Barrios Unidos y Usaquén, pero este fue derogado posteriormente por el Concejo*”. Se trataba de 11 obras que estaban distribuidas entre la Avenida Boyacá, la Avenida del Polo y la Laureano Gómez.

Parra (2016) explica que la falla principal de este Acuerdo fue la de sobreestimar la zona de influencia de las obras:

*(...) si se observa detalladamente la zona de influencia, se puede determinar que dicho modelo de valorización contempla una distribución espacial plana dependiendo de la cercanía a los ejes de las obras, pero no tiene en cuenta los beneficios de la movilidad en puntos de origen y destino (...). Predios ubicados en la zona de chapinero según el acuerdo, debían contribuir para mejorar la movilidad en el norte de la ciudad lo cual suena descabellado e impensado por la lejanía de estos (...) se puede inferir que dicho cobro era desproporcionado y más bien fue contemplado por la necesidad de conseguir la totalidad de los recursos como diera lugar.*

- d. *Acuerdo 523 de 2013:* lo que explica Gómez (2018) es que el Acuerdo 523 excluyó 82 obras del Acuerdo 180 de 2005. Su recuento es bastante bueno para entender lo que sucedió durante la Administración Petro sobre valorización:

*Esta modificación ordenó devolver el recaudo realizado en la Fase II y de dos obras del Grupo 1; también se suprimieron las obras de las fases 3 y 4, que representaban COP \$810.655 millones que no habían sido recaudados. Es decir, se excluyeron 82 de las 137 obras inicialmente propuestas de los grupos dos, tres y cuatro y se incluyeron dos obras viales, quedando 54 obras para ejecución.*

A modo de resumen, Gómez incluye la siguiente tabla con la variación de las obras de valorización en los acuerdos 180 y sus dos posteriores modificaciones:

**Tabla 1. Plan de obras previstas en el Acuerdo 180 de 2005 y posteriormente modificadas**

Acuerdo	Obras Proyectadas	Obras Excluidas	Obras Eliminadas	Obras Pendientes para ejecución	Obras construidas (a 2021)
Acuerdo 180 de 2005	137	-	-	137	48
Acuerdo 398 de 2009	1	-	4	133	
Acuerdo 523 de 2013	2	82	-	54	
Total	140	82	4	54	

Tomado de: Gómez (2021)

En conclusión, el IDU, encargado de la ejecución de las obras que se aprueben en esos acuerdos, no ha podido cumplir a cabalidad con los planes que la Administración Distrital ha propuesto al Concejo de Bogotá, y a la ciudadanía. Desde el poco cumplimiento al Acuerdo 180 de 2005, la historia de la valorización en Bogotá ha tenido más fracasos que éxitos.

#### 2.4. Fallas en el último acuerdo de valorización

En dos debates de control político, llevados a cabo en el Concejo de Bogotá en mayo de 2023, algunos concejales identificaron las fallas que tuvo el Acuerdo Distrital 724 de 2018, que autorizó un cobro de valorización por beneficio local en sectores de Usaquén, Chapinero, Fontibón, Suba y Puente Aranda. A su vez, el IDU dividió las obras en tres ejes: Cedro, Córdoba y Zona Industrial. Con esa división geográfica, así hizo la distribución de la contribución de valorización:

**ARTÍCULO 2.- MONTO DISTRIBUIBLE.** El monto distribuible de la Contribución de Valorización por Beneficio Local de que trata el artículo 1º del presente Acuerdo se fija en NOVECIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$906.579.000.000), que corresponde al costo de la adquisición predial y la

construcción de la infraestructura vial y de espacio público asociada al plan de obras del presente Acuerdo que incluye un porcentaje equivalente al 8%, destinado a sufragar el costo de la administración del recaudo. Este monto distribuible se desagrega por cada uno de los tres ejes de obras incluyendo en cada monto el 8% al que se hizo referencia, así:

1. Eje Oriental El Cedro: su costo total es de TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$396.819.000.000) a pesos constantes de 2018.
2. Eje Córdoba: su costo total es de DOSCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$280.260.000.000) a pesos constantes de 2018.
3. Eje Zona Industrial: su costo total es de DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$229.500.000.000) a pesos constantes de 2018.

Para la fecha de radicación del presente proyecto de acuerdo, el estado de las obras de valorización iba de la siguiente forma:

**Tabla 2. Obras de Valorización del Acuerdo 724 de 2018 y avance porcentual de obra a julio de 2023**

<b>Obra</b>	<b>Avance porcentual (julio de 2023)</b>
Ciclo puente Canal Molinos	100%, entregado en junio de 2022
Aceras y ciclorrutas de la calle 116	73,64%
Ciclorruta Canal Molinos	61%
Andenes Autopista Norte	42,75%
Puente peatonal calle 112	36,41%, contrato terminado por caducidad en mayo de 2023
Canal Córdoba	30,37%
Aceras y ciclorrutas calles 92 y 94	27,82%
Conexiones transversales peatonales, calles 73, 79B y 85	26,85%
Calle 153	12,79%
Puente Vehicular Avenida La Sirena (calle 153)	2,9%
Zona Industrial de Puente Aranda y Montevideo	0,96%
Carrera 15	0,69%
Calle 134	0,55%
Carrera 19	0,55%

Fuente. Eealización propia con datos del IDU

En uno de esos debates, liderado por mí, identificamos y diagnosticamos las fallas que explican los problemas en la implementación de dicho acuerdo. A continuación, las explicamos:

- a. *Escasa participación ciudadana para la aprobación y modificación de los proyectos de obra:* previo a la discusión y aprobación del Acuerdo 724 de 2018, la Administración Distrital, en cabeza del IDU, debía liderar una estrategia para que los propietarios de los predios que iban a recibir el cobro de valorización participaran de manera incidente en los estudios y diseños de las obras. El IDU, mediante los consultores que ejecutaron los contratos de factibilidad, buscó implementar los canales de participación ciudadana. Sin embargo, la asistencia a mesas de trabajo, reuniones o comités fue mínima y terminó limitando el proceso a la entrega de volantes lo que, de ninguna manera, conforma un proceso de participación ciudadana.

La conclusión del Concejo de Bogotá sobre esta observación es que los procesos de participación ciudadana los tiene que adelantar directamente el IDU. Adicionalmente, es necesario que la entidad dé buena cuenta de las propuestas ciudadanas que acoja en esos procesos para la mejora de las obras.

- b. *Cobro previo a la terminación de la obra:* Como ya vimos en el punto anterior de estas consideraciones, no solo las obras adelantadas en el marco del Acuerdo 724 de 2018 han tenido retrasos dramáticos. Todos los acuerdos de valorización del siglo XXI han tenido serias fallas, incluyendo obras no realizadas. La observación que hizo el Concejo de Bogotá apuntó a que el IDU asegura el recaudo de los recursos de los contribuyentes, mediante la posibilidad de hacer el cobro de valorización antes de iniciar las obras, pero no garantiza su construcción de manera cabal.

La propuesta, en ese sentido, apunta a que el IDU haga el cobro de las obras de valorización tras su entrega definitiva. De esta manera, la entidad tendrá la obligación de terminar las obras para recuperar la inversión que haga. Esos recursos saldrán del presupuesto general del Distrito Capital o del endeudamiento.

Sin embargo, con miras a mantener la esencia del instrumento de la valorización, pensado como una herramienta de cofinanciación de las obras públicas de la ciudad, en la presente propuesta de modificación del Estatuto fijamos unos límites sobre los porcentajes que el IDU podrá cobrar pueden antes o durante la obra. Específicamente, proponemos que solamente se pueda recaudar un 10% del monto distribuible antes de iniciar la obra y un 30% durante la etapa de construcción. En consecuencia, la entidad solo podrá cobrar entre un 60% y 100% del monto distribuible, después de haber terminado la obra.

- c. *Estudios y diseños incompletos al momento de firmar contratos de obra:* Una de las mayores preocupaciones que manifestó el Concejo de Bogotá fue la del inicio de las obras sin tener estudios y diseños definitivos listos. No solo eso, algunos concejales encontraron que los contratos de consultoría firmados para la realización de estudios de factibilidad no fueron

ejecutados debidamente, lo que retrasó y dificultó las consultorías posteriores de estudios y diseños definitivos.

Como había un límite de tiempo de tres años, desde la firma del Acuerdo 724, para iniciar las obras, el IDU se apresuró a contratarlas sin tener listos estudios y diseños definitivos. Esta falta de planeación, que incluye otras irregularidades como la firma tardía de actas de inicio, la superposición de contratos de estudios y diseños con obra, la falta de vistos buenos de empresas y entidades proveedoras de servicios públicos y la terminación de contratos de consultoría sin el cumplimiento de los objetivos, llevó a que se presentaran serias dificultades en los tres ejes en los que se dividieron las obras. Es tan grave la situación, que incluso una sección de las obras de la Zona Industrial, en las localidades de Puente Aranda y Fontibón, no han sido contratadas, más de cuatro años después de la sanción del Acuerdo.

Una de las conclusiones del Concejo es que los estudios y diseños deben estar adelantados al momento de ser presentados en el Proyecto de Acuerdo que llega al Cabildo Distrital.

- d. *Mala selección de contratistas para ejecutar estudios y diseños y obras:* esta dificultad, que recae realmente sobre Colombia Compra Eficiente y los criterios de selección definidos en los pliegos tipo para la adjudicación de consultorías y obras de infraestructuras, ha sido a la que más recurre el IDU para restar responsabilidad a sus fallas propias en torno a la planeación de las obras de valorización.

Sin embargo, el IDU es un actor relevante en el diseño de los pliegos tipo, toda vez que Colombia Compra Eficiente suele recurrir a la entidad para recibir retroalimentación sobre las condiciones que se deben imponer. Pese a esto, solo hasta el mes de abril de 2023 la entidad distrital le ofició al nivel nacional para que revisara las condiciones actuales.

La conclusión del Concejo fue que el IDU no puede recurrir a esta justificación como causa exclusiva de las fallas y retrasos en las obras.

- e. *Descoordinación entre entidades:* el Concejo de Bogotá también encontró que, antes de la aprobación del Proyecto de Acuerdo de valorización, no se dieron las gestiones necesarias para que otras entidades, como la Secretaría Distrital de Movilidad o la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, emitieran concepto sobre las obras y dieran su viabilidad. Esa falta de gestión llevó a que en la etapa de obra los contratistas tuvieran que buscar a estas entidades para obtener las autorizaciones y repartir algunas de las cargas. Por otro lado, las solicitudes que los contratistas hacen a estas dos entidades no siempre se radican de manera correcta, lo que genera reprocesos y retrasos, en la medida en que las autorizaciones para el manejo de tráfico y de intervención en redes de acueducto y alcantarillado no se hacen a tiempo.



Un ejemplo lamentable de esta falta de coordinación es el de las obras en la calle 134 y las carreras 15 y 19, en las que se debía reconstruir un colector de aguas, a cargo del Acueducto, pero la Secretaría de Movilidad no concedió el Plan de Manejo de Tránsito -PMT, por lo que el Acueducto desestimó la necesidad de realizar la obra. Esta la iba a llevar a cabo el contratista pero a junio de 2023 ni el IDU ni el Acueducto se habían puesto de acuerdo para definir cómo construir la obra completa.

Otro caso es el de la Zona Industrial, que requiere la autorización de 145 tramos viales por parte del Acueducto. La Empresa no tiene la capacidad técnica para conceder todas esas autorizaciones de manera expedita. En los dos casos, el IDU debió haber tenido conocimiento de las limitaciones operativas del Acueducto y la no autorización de PMT por parte del sector Movilidad antes del inicio de las obras, no durante la ejecución de los contratos.

La recomendación del Concejo, en ese sentido, fue la de cobrar por la radicación de las solicitudes ante la Secretaría de Movilidad y el Acueducto, al tiempo que se requieran de vistos buenos de esas mismas entidades para que el proyecto de acuerdo sea aprobado al momento de llegar al Cabildo Distrital.

- f. *Falta de sanciones ante incumplimientos:* para el caso del Acuerdo 724 de 2018, el IDU solo había concretado un proceso sancionatorio en contra de contratistas de obra. Teniendo en cuenta que las obras de ese Acuerdo, en general, tienen atrasos, una sola sanción es muy poco. Además de no adelantar estos procesos, los planes de contingencia que proponen los contratistas, por causa de retrasos, no se cumplen.

La conclusión es que el IDU prefiere no adelantar estos procesos sancionatorios debido a que, como entidad, también han tenido fallas en las fases anteriores a los contratos de obra; además de esto, tampoco emprenden procesos de caducidad debido a que estos pueden paralizar las obras por meses. Sin embargo, esto no es muy diferente a lo que sucede en frentes como el de las calles 73B, 92 y 94, en los que no se han llevado a cabo sanciones pero los retrasos de obra son más que preocupantes.

- g. *Ejecución de cobros coactivos pese a que el avance de obras es mínimo:* en el caso del eje de la Zona Industrial, hay que resaltar que para junio de 2023 el avance de obra no iba ni al 1%. Pese a esto, los 1.423 predios que se encontraban en mora de pagar la contribución de valorización en ese eje, que representa un 13,8% del total, han sido sujeto de cobros coactivos para presionar el pago de la contribución. A todas luces, esto es un sinsentido si el avance de la obra por la que se está llevando a cabo el proceso de cobro es tan mínimo.

Varias de estas fallas no pueden ser enmendadas modificando el Estatuto de Valorización o con nuevas alternativas normativas. Se requiere que el IDU mejore sus prácticas y sea más dinámico para hacer seguimiento a las obras y, de ser necesario, emprender los procesos sancionatorios

o de caducidad necesarios. Más allá de esto, sí consideramos que hay modificaciones al Estatuto de Valorización que pueden llevar a que esta herramienta se emplee de mejor manera y sea más amigable con la ciudadanía.

## 2.5. Devolución de los recursos recaudados en el Eje de la Zona Industrial del Acuerdo 724 de 2018

Sumado a las fallas del Acuerdo 724 que mencionamos en el punto anterior, encontramos que las obras del Eje de la Zona Industrial no han sido contratadas en su totalidad. Teniendo en cuenta las condiciones que el Estatuto de Valorización le da al IDU, si la fase de obras no iniciaba en un lapso inferior a tres años, tras la firma del Acuerdo de Valorización, el IDU debía hacer devolución de los recursos. Ese es el escenario actual de la Zona Industrial, la cual tiene varios segmentos viales que no han sido contratados aún en la fase de obras. Sumado a eso, el avance general de obra no llega al 2% para mayo de 2023. Por tales razones, proponemos que los recursos recaudados a la fecha para todo el Eje de la Zona Industrial sean devueltos a los contribuyentes. A continuación, justificamos esta propuesta.

- a. *Plazos para el inicio de obras en el Acuerdo 724 de 2018:* el artículo 4 del Acuerdo 724 estableció con claridad el plazo para el inicio de las obras de valorización:

**Artículo 4. Construcción de las obras.** Las obras que se financiarán con cargo a la Contribución de Valorización, establecidas en el artículo primero, tendrán como plazo máximo para iniciar la etapa de construcción el siguiente término:

1. Tres (3) años contados a partir de la sanción del presente Acuerdo para las obras de infraestructura vial y aquellas que requieran adquisición predial.
2. Dos (2) años contados a partir de la sanción del presente Acuerdo para las demás obras definidas en el presente Acuerdo.

Sin embargo, a raíz de la pandemia de COVID-19, los tiempos fueron unificados a tres años en el Acuerdo 761 de 2020:

**Artículo 87. Unificación de plazos para inicio de obras.** Unificar en tres (3) años los plazos máximos para iniciar la etapa de construcción, de la totalidad de las obras que se autorizan financiar con la contribución especial de valorización, definidos en el artículo 4 del Acuerdo 724 de 2018, contado a partir de la sanción del citado Acuerdo

En conclusión, el IDU tenía tres años para iniciar la fase de obras. Para el caso del Eje de la Zona Industrial, esto no sucedió. Una fracción del total de la obra no fue contratada y, de hecho, no ha sido contratada a la fecha.

Pese a que ninguno de esos dos acuerdos especifica de manera literal que los recursos recaudados serán devueltos a los contribuyentes en caso de que estos plazos no se cumplan, el Acuerdo 007 de 1987, Estatuto de Valorización de la ciudad, sí lo dice literalmente:

**Artículo 89º. Imposición.** La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución, o una vez concluidas.

Si la contribución se impone antes de iniciar una obra, el Instituto tendrá un plazo máximo de dos (2) años para iniciar la construcción de la obra, transcurridos los cuales si no se iniciare, se procederá a devolverla incrementada con la misma tasa de interés de financiación con que se haya recaudado.

Por esa razón, se entiende que si el IDU no iniciaba las obras tras tres años de sancionado el Acuerdo de Valorización, los recursos serían devueltos a los contribuyentes. Eso sucedió con el Eje de la Zona Industrial.

- b. *La división por grupos de la Zona Industrial y la devolución de recursos:* el IDU estableció una división de cinco grupos para el Eje de la Zona Industrial. *la entidad explica que los criterios que guiaron esta segmentación fueron: “1. Intervención de Redes Húmedas. 2. Intervención de Redes Secas. 3. Estado de las Vías. 4. Tratamientos Silviculturales. 5. Ajuste Perfil Vial”.* En esa lógica, los grupos quedaron constituidos de la siguiente forma:

**Tabla 3. Grupos de Obra del Eje de la Zona Industrial**

Grupo de obra	Cantidad de Segmentos Viales (CIV)	Contrato de Obra
Grupo 1	21	IDU-1760-2021
Grupo 2	27	IDU-1752-2021
Grupo 3	30	IDU-1839-2021
Grupo 4	29	IDU-1847-2021
Grupo 5	38	Sin adjudicar

Fuente: elaboración propia con datos del IDU

Esta división permite observar que los grupos 1 al 4 fueron iniciaron obra con los contratos 1760, 1752, 1839 y 1847 de 2021, respectivamente. Sin embargo, no encontramos ningún contrato de obra firmado para el grupo 5, que como se puede ver en la tabla anterior, es el que mayor número de tramos posee.

El IDU reafirmó este hallazgo en una respuesta de derecho de petición:

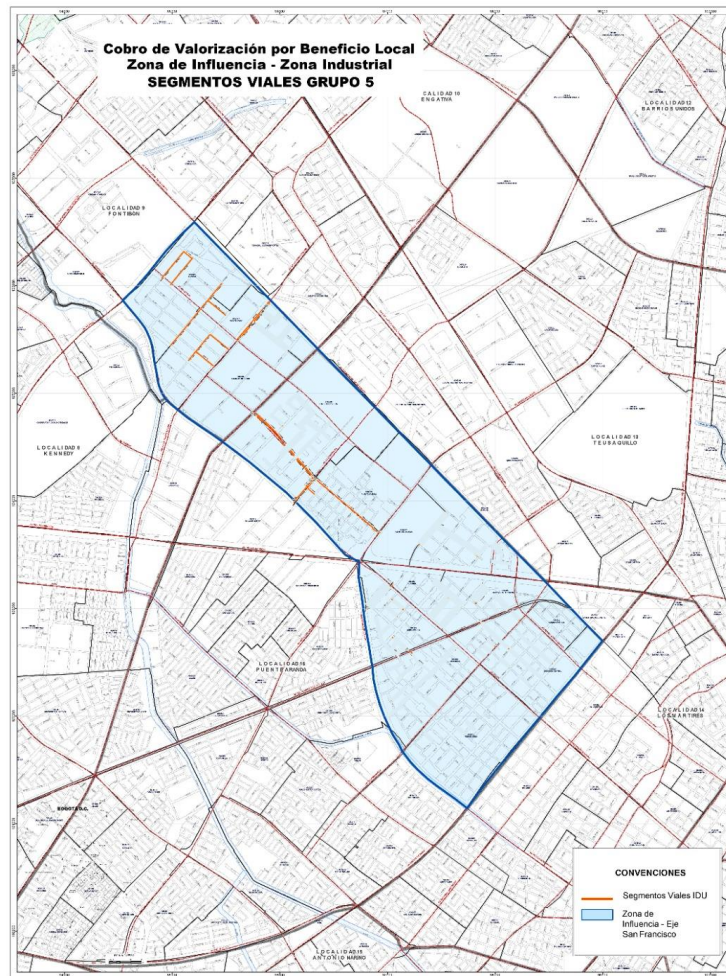
(...) cabe precisar que los grupos de obra 1 a 4 fueron contratados en la vigencia de 2021 y en grupo 5 de obra no pudo ser contratado en ese momento, en primer lugar, dado el grado de maduración de los estudios y diseños para este último grupo de obra y en segundo lugar, toda vez que los recursos recaudados para el eje Zona Industrial y los recursos disponibles del IDU resultaban insuficientes para la financiación completa de las obras.

**Tabla 4. Listado de segmentos del Grupo 5 del Eje de la Zona Industrial identificados por Código de Identificación Vial (CIV) del IDU**

16000143	16000117	16000128	16000147
16000156	16000168	16000190	16000203
16000228	16000247	16000031	16000061
16000081	16000104	16000159	16000125
9003841	9003875	9003897	9003914
9003924	9003943	9003951	9003960
9003963	9003975	9003985	9003993
9003995	9004000	9004003	9004009
9004016	9003953	9003969	9003987
9004284	16000048		

Fuente: Elaboración propia con datos del IDU

**Mapa 1. Segmentos del Grupo 5 del Eje Zona Industrial – Acuerdo 724 de 2018**



Mapa elaborado sobre el Anexo de la Zona Industrial que acompaña el Acuerdo 724 de 2018.

En ese orden de ideas, viendo que el IDU faltó al Acuerdo 7 de 1987, nuestra propuesta de articulado incluye la devolución de recursos a los contribuyentes del eje de la Zona Industrial, adicionando un párrafo que comprometa a la próxima Administración a incluir las obras que no está llevando a cabo en el plan de obras del IDU y, por tanto, en el presupuesto general del próximo año.

A esta propuesta se le puede sumar otra justificación y es que el avance de obras de los grupos 1 al 4 no llega ni al 1% en total. Así lo muestra el mismo IDU en su portal de seguimiento a las obras:



**16. Obra: Reconstrucción de Vías  
Zona Industrial de Montevideo y  
Puente Aranda**

**Trazado:** Grupos 1, 2, 3, 4

**Porcentaje de avance:**

Grupo 1: 2,05% (empleos: 2)

Grupo 2: 0,82% (Suspendido desde el  
17/06/2022)

Grupo 3: 0,61% (empleos: 2)

Grupo 4: 0,36% (Suspendido desde el  
03/06/2022)

(Corte a 31 de mayo de 2023)

**Empleos generados:** 4

Tomado de: <https://www.idu.gov.co/page/valorizacion-1>

Por último, la propuesta de devolución de recursos del IDU a los contribuyentes también incluye aquellas obras del Acuerdo 724 y anteriores, que no hayan llegado al 5% de ejecución en la actualidad.

### 3. ANTECEDENTES NORMATIVOS – SUSTENTO JURÍDICO

#### 3.1 MARCO CONSTITUCIONAL:

Artículo 317°	Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.
Artículo 338°	En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente,

	<p>los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.</p> <p>La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.</p> <p>Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.</p>
Artículo 345º	<p>En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.</p> <p>Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.</p>

### 3.2 LEYES

25 de 1921	“Por la cual crea el impuesto de valorización”
1 de 1943	<p>“Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones”</p> <p>ARTICULO 18. Los Municipios a que se refiere esta Ley podrán exigir el impuesto de valorización establecido por las Leyes 25 de 1921 y 195 de 1936, teniendo en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con las obras de servicio público, aunque no hayan sido ejecutadas por el Municipio sino por la Nación, el Departamento o cualquiera otra entidad de carácter público; y sin considerar para ello solamente el costo de las mismas. Los Municipios señalarán, la forma de hacer efectivo el impuesto de que trata este artículo sin sujeción a las normas legales anterior a la presente ley.</p>
105 de 1993	“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

	ARTÍCULO 23.- Valorización. La Nación y las Entidades Territoriales podrán financiar total o parcialmente la construcción de infraestructura de transporte a través del cobro de la contribución de valorización
1819 de 2016	“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”  Parte XII Contribución Nacional de Valorización

### 3.3. ACUERDOS Y DECRETOS DISTRITALES

Acuerdo 7 de 1987	“Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”
Decreto 287 de 1991	“Por el cual se reglamenta el procedimiento para el sistema de inversión concertada establecido por los Acuerdos 7 de 1987 y 16 de 1990”
Acuerdo 179 de 2005	"Por medio del cual se ordena la devolución y compensación de los saldos cuenta por concepto de valorización y se dictan unas disposiciones en esa materia"
Acuerdo 180 de 2005	“Autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras. Determina la contribución y el monto distribuible, las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público a Construir, así como la liquidación y el pago de la contribución. Establece que el Instituto de Desarrollo Urbano deberá presentar a consideración del Concejo Distrital, informes anuales sobre: avances de estudios diseños e interventorías, compra de predios y su acompañamiento social, ejecución de obras con sus interventorías y recaudo de la contribución de valorización”
Acuerdo 398 de 2009	“Modifica el Acuerdo Distrital 180 de 2005, por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras. Establece que en el plazo máximo de 3 meses a partir de la aprobación del presente Acuerdo, la Administración Distrital presentará a consideración del Concejo de Bogotá un proyecto de modificación al Estatuto de Valorización, que defina los mecanismos para que el recaudo de la contribución se efectúe durante la construcción de las obras públicas de las fases II, III y IV a financiarse con este instrumento y que su estructura de pagos no supere en un año un determinado porcentaje del impuesto predial que corresponda a la respectiva vigencia”
Acuerdo 445 de 2010	“Modifica parcialmente el anexo 4 del acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, en el sentido de cambiar la anotación de la tabla de nivel geoeconómico que dice: "Valores a junio de 2005, ajustados según el índice del IPC al momento de la asignación" por "Valores a junio de 2005 ajustados según la variación promedio del valor del metro cuadrado de



	terreno en cada zona de influencia certificado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD, al momento de la asignación. Adicionalmente prorroga en tres meses el término establecido en el artículo 5° del Acuerdo 398 de 2009, para reasignar la contribución de valorización en la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 de obras del sistema de movilidad”
Acuerdo 500 de 2012	“Modifica parcialmente el Acuerdo 180 de 2005 que Autoriza el Cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la Construcción de un Plan de Obras modificado por los Acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010. De igual manera modifica el plazo máximo establecido en el artículo 6° del Acuerdo 398 de 2009, ampliándose el mismo en dos (2) años, contados a partir de la promulgación del presente Acuerdo, para iniciar la etapa de construcción de las obras identificadas con los códigos No. 190, Subsistema Vías, Obra Avenida Ferrocarril de Carrera 93 a Carrera 100 y No. 175, Subsistema Intersección vial, Obra Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)”
Acuerdo 523 de 2013	“Modifica parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el acuerdo 451 de 2010, asimismo, señala todo lo relacionado con la reasignación de la fase II y supresión de las fases III y IV, método de distribución del beneficio, zonas de influencia, construcción y financiamiento de obras con otras fuentes de financiación, montos máximos anuales de cobro para los predios urbanos, plazo máximo para inicio de las obras, unidades prediales excluidas, entre otros temas”
Acuerdo 724 de 2018	“Autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local, para la adquisición predial y la construcción del plan de obras que se encuentra detallado en la norma”

### 3.4 DECRETOS NACIONALES

Decreto 1604 de 1966	Dispone que el impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización. Señala que los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio. Establece que los Municipios no podrán cobrar contribución de valorización por obras nacionales, sino dentro de sus respectivas áreas urbanas y previa autorización de la correspondiente entidad nacional, para lo cual tendrá un plazo de 2 años contados a partir de la construcción de la obra. Vencido ese plazo sin que un Municipio ejerza la atribución que se le confiere, la contribución se cobrará por la Nación
----------------------	---

### 3.7. JURISPRUDENCIA

**Sentencia 155 de 2003 Corte Constitucional de Colombia:** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 5 (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y contra el artículo 11 (parcial) del Decreto 2171 de 1992.

### 4. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 8º, el numeral 1º y 3º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993-Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., el Cabildo Distrital es competente para:

- **Artículo 8. Funciones generales.** El Concejo es la suprema autoridad del Distrito capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales.
- **Artículo 12. Atribuciones.** Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:
  - Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.
  - Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos.

De conformidad con lo señalado en el artículo 1º del Acuerdo 741 de 2019, el Concejo de Bogotá, ejerce sus atribuciones como suprema Autoridad del Distrito Capital, de conformidad con la Constitución y la Ley.

De igual manera, conforme lo dispone el artículo 3º ibidem, el Concejo de Bogotá, ejerce las atribuciones, funciones, y competencias, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el estatuto orgánico para Bogotá, las leyes especiales (...).”

### 5. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 7 de 1987. [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se adopta el estatuto de Valorización del Distrito especial de Bogotá.* 29 de mayo de 1987. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=900>

Acuerdo 724 de 2018. [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y se dictan otras disposiciones.* 6 de diciembre de 2018. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81745&dt=S>

Acuerdo 761 de 2020. [Concejo de Bogotá]. *Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"*. 11 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=93649>

Bonilla, E. (26 de noviembre de 2018). *Valorización, lo bueno, lo malo y lo feo*. Razón Pública. Recuperado de: <https://razonpublica.com/valorizacion-lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo/>

Bonilla, E. y González, J. (5 de junio de 2017). *La valorización en Bogotá: un instrumento que se debe aprovechar*. Razón Pública. Recuperado de: <https://razonpublica.com/la-valorizacion-en-bogota-un-instrumento-que-se-debe-aprovechar/>

Corte Constitucional [CC]. 26 de febrero de 2003. M.P.: E. Montealegre. Sentencia No. C-155/03. (Colombia). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-155-03.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D155%2F03&text=Supone%20coherencia%20interna%20para%20relacionar,forma%20de%20hacer%20su%20distribuci%C3%B3n>.

Decreto 1604 de 1966. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se dictan normas sobre valorización. 24 de junio de 1966. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-155-03.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D155%2F03&text=Supone%20coherencia%20interna%20para%20relacionar,forma%20de%20hacer%20su%20distribuci%C3%B3n>

Gómez, M.A. (2021). *Contribución por valorización en Bogotá D.C.: El papel del enfoque de redistribución en la ejecución del acuerdo 180 de 2005*. Universidad de Los Andes. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/56821/05042022%20Doc%20Politica%20Maria%20Gomez.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Parra, M. (2016). *Una forma eficiente de efectuar el cobro de valorización en Bogotá*. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/14178>

## 6. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Aclaremos que la presente iniciativa no genera un impacto fiscal dado que no se afecta el presupuesto vigente con el que cuenta la Administración Distrital. La valorización es justamente un instrumento para recaudar fondos con un propósito definido, por lo que el presente proyecto solamente determina aspectos a tener en cuenta para la definición futura de los nuevos fondos a recaudar y las condiciones para su cobro.

Cordialmente,

FIRMADO EN PDF

**DIEGO GUILLERMO LASERNA ARIAS**  
Concejal de BOGOTÁ  
Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE ACUERDO N° 538 DE 2023****PRIMER DEBATE**

**“PROYECTO DE ACUERDO POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 7 DE 1987, ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DE BOGOTÁ, SE AUTORIZA LA DEVOLUCIÓN DE RECURSOS POR OBRAS DE VALORIZACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ**

**En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas el artículo 8º, el numeral 1º y 3º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.**

**ACUERDA:**

**Artículo 1.** El artículo 4º del Acuerdo 007 de 1987 quedará así:

**Ordenación.** La Ejecución y cobro de las obras que hayan de realizarse por el sistema de valorización, en el Distrito Especial, se ordenará por el Concejo de Bogotá.

Para su aprobación, el Concejo verificará que la entidad contratante cumpla con los siguientes requisitos para posteriormente ordenar el cobro:

- a. Actos administrativos que den cuenta del proceso de participación ciudadana previo a la publicación de estudios y diseños.
- b. Informe con las propuestas ciudadanas recibidas y acogidas para mejorar los estudios y diseños, en el marco de los procesos de participación en los que se presentan los proyectos a los propietarios y tenedores de los predios ubicados en las zonas de influencia.
- c. Plan de gestión social activa, con el fin de que las peticiones, requerimientos y solicitudes ciudadanas que surjan durante el desarrollo de la etapa de obras sean atendidas de manera efectiva.
- d. Entrega de estudios y diseños definitivos que incluya aval de todas las entidades comprometidas en el desarrollo de las obras.
- e. Cronograma de la obra o conjunto de obras.

**Artículo 2.** El artículo 63° del Acuerdo 007 de 1987 quedará así:

**Facturación y cobro.** El Instituto de Desarrollo Urbano IDU, facturará la liquidación del gravamen de Valorización por Beneficio General o Local, correspondiente a cada Predio y ejecutará su cobro. El cobro podrá hacerse antes de iniciar la obra, pero solo en un 10% del total del valor de la contribución asignada.

En las facturas se consignará entre otras la siguiente información: El valor de la contribución y la fecha de vencimiento, los datos del sujeto pasivo de la obligación y la identificación del Predio.

**Parágrafo.** El IDU podrá contratar cuando así lo estime conveniente con otras entidades la facturación y/o el recaudo de la contribución de Valorización. En ningún caso esta facturación podrá ser adicionada en el recibo de cobro de un servicio público.

**Artículo 3.** El artículo 89° del Acuerdo 007 de 1987 quedará así:

**Imposición.** La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución, o una vez concluidas.

Si la contribución se impone antes de iniciar una obra, el Instituto podrá recaudar un máximo del 10% del total de su valor y un máximo del 30% adicional durante la ejecución de la obra. El cobro posterior a la finalización de la obra y una vez se haya presentado el acta de liquidación será mínimo del 60% del monto distribuible y máximo del 100%.

Si la contribución se impone antes de iniciar una obra, el Instituto tendrá un plazo máximo de dos (2) años para iniciar la construcción de la obra, transcurridos los cuales si no se iniciare, se procederá a devolverla indexada con el IPC. Si la contribución se impone durante el desarrollo de la obra, el Instituto tendrá un plazo máximo de cuatro (4) años para finalizar la construcción de la obra, transcurridos los cuales si no se finaliza, se procederá a devolverla indexada con el IPC.

**Parágrafo.** En caso de retrasos respecto al plan de obra inicialmente presentado, el IDU reducirá en un 10% el valor total de la contribución por cada año de demora.

**Artículo 4. Factor de beneficio de movilización para las unidades sociales de uso comercial.** Los predios ubicados en la zona de influencia que tengan alguna actividad comercial registrada ante la Cámara de Comercio de Bogotá, y que comprueben la necesidad de movilización a causa de percibir la afectación de su actividad económica por causa de las obras, podrán acceder al reconocimiento económico de los gastos en que incurrirán por esa movilización.

**Artículo 5. Uso de recursos obtenidos por procesos sancionatorios.** Los recursos que recaude el Instituto por concepto de procesos sancionatorios a contratistas serán destinados para compensar a los residentes que se vean perjudicados por causa de retrasos en los planes de obra. El IDU determinará el mecanismo de distribución y de entrega de esos recursos en cada proyecto de acuerdo de valorización que presente al Concejo de Bogotá.

**Artículo 6. Devolución de recursos a los contribuyentes del Eje de la Zona Industrial.** Se ordena devolver los recaudos obtenidos en virtud de la asignación realizada en el Acuerdo 724 de 2018, correspondientes al grupo 5 del Eje de la Zona Industrial, indexados con la variación del IPC entre la fecha del primer pago y el mes inmediatamente anterior a la fecha de la resolución que ordena la devolución, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario. Así mismo expedirá el acto administrativo mediante el cual fije las reglas para las devoluciones por contribución de valorización.

**Parágrafo 1.** Las obras que no se lleven a cabo por razón de esta devolución de recursos, serán incluidas en el plan de obras del IDU del próximo año, con cargo al presupuesto general del Distrito Capital.

**Parágrafo 2.** Todos los procesos de cobro coactivo que se encuentren vigentes a la fecha, por razón del cobro de valorización de este Eje, serán cancelados.

**Artículo 7. Devolución de recursos a los contribuyentes de obras de valorización con avances de obra mínimos.** Se ordena devolver los recaudos obtenidos en virtud de la asignación realizada en los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 451 de 2010, 523 de 2013 y 724 de 2018, cuyas obras, a la fecha, tengan un avance inferior al 5%, indexados con la variación del IPC entre la fecha del primer pago y el mes inmediatamente anterior a la fecha de la resolución que ordena la devolución, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario. Así mismo expedirá el acto administrativo mediante el cual fije las reglas para las devoluciones por contribución de valorización.

**Parágrafo 1.** Las obras que no se lleven a cabo por razón de esta devolución de recursos, serán incluidas en el plan de obras del IDU del próximo año, con cargo al presupuesto general del Distrito Capital.

**Parágrafo 2.** Todos los procesos de cobro coactivo que se encuentren vigentes a la fecha, por razón del cobro de valorización de este Eje, serán cancelados.

### PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

**EDWARD ANIBAL ARIAS RUBIO**  
Presidente Concejo de Bogotá, D.C.

**DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO**  
Secretario General de Organismo Control